

---

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Reconstructiewet concentratiegebieden (28025)**.

De **voorzitter**: Ik stel voor te stemmen bij zitten en opstaan.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat dit wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen.

---

De **voorzitter**: Wij zijn nu toe aan de stemming over de motie die is ingediend door de heer Van Gennip. Inmiddels hebben twee ondertekenaars hun handtekening teruggetrokken, waardoor deze motie onvoldoende wordt ondersteund. Mag ik de indiener vragen hoe te handelen?

De heer **Van Gennip** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het is de gewoonte in dit huis dat moties alleen in stemming worden gebracht als er een behoorlijk perspectief is op een royale meerderheid. Inmiddels hebben zich echter twee van de vijf ondertekenaars teruggetrokken. Met het oog daarop trek ik mijn motie terug.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Van Gennip c.s. (26356, nr. 90b) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van de stemmingen meer uit.

---

In stemming komt de motie-Rabbinge c.s. (26356, nr. 90c).

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen. Ik feliciteer de regering en de heer Rabbinge met het resultaat van deze beraadslaging.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Wij hebben vandaag intensieve beraadslagingen gevoerd. Die intensiteit heeft zich onder meer gemanifesteerd in de duur van het debat. Als de agenda van vandaag onverkort wordt gevolgd, zal het einde van de vergadering geruime tijd na middernacht liggen, hetgeen

in het algemeen zeer onwenselijk is. Met de initiatiefnemers van het wetsvoorstel-Van Heemst/O.P.G. Vos is contact opgenomen en zij stellen het op prijs om vandaag in ieder geval de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel af te ronden. Op een later tijdstip kan de verdere afhandeling ter hand worden genomen. Op die wijze kan de vergadering voor middernacht worden beëindigd. De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel zal plaatsvinden na de dinerpauze.

Ik informeer de Kamer voorts over het feit dat de vergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties terstond zal plaatsvinden.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **de notitie Reflecties over de positie van de Eerste Kamer (26976, nr. 1)**.

(Zie vergadering van 6 november 2001.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De CDA-fractie wil deze tweede termijn in de discussie over de positie van de Eerste Kamer naar aanleiding van de reflectieve notitie van de regering daarover benutten om samenvattend terug te zien op het debat tot nu toe en daarbij vooral stilstaan bij de aanleiding voor dat debat ofte wel de probleemanalyse. Verder wil zij conclusies trekken waar het gaat om de vruchten van dit debat. We spreken over de positie van de Eerste Kamer zoals getekend door zijn bevoegdheden; de taakopvatting en de rolinvulling zijn niet zaken van de regering, zoals de minister in het debat nog eens bevestigde, edoch de ruimte tot invulling van de taken wordt in belangrijke mate mede bepaald door de bevoegdheden die deze Kamer worden gegund.

In de aanloop tot het mondelinge debat heeft een uitgebreide correspondentie plaatsgevonden om de empirische en de normatieve vertrekpunten van de regering ten aanzien van probleem en oplossingsrichtingen helder te krijgen. De

belangrijkste bevindingen waren wat ons betreft de volgende. De regering biedt geen overtuigende probleem-analyse en probleemduiding. Uit de eerste termijn van het plenaire debat bleek dat vooral de novellepraktijk een steen des aanstoets zou zijn. We concluderen dat, terwijl hier van een staatsrechtelijk probleem wordt gesproken, we moeten vaststellen dat er geen overeenstemming is ten aanzien van de staatsrechtelijke status van dat probleem en vervolgens dat er in dit huis geen consensus is ten aanzien van de politieke duiding ervan en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot hervormingen.

De discussie over de wijziging van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer is in de schriftelijke uitwisseling met de minister afgekaart en de voorstellen vonden ook in dit huis weinig steun. Ten aanzien van de discussie over de procedure tot Grondwetswijziging hebben we geen animo beluisterd voor de voorstellen. Uiteindelijk is de discussie terechtgekomen bij de behandeling van gewone wetgeving, met als belangrijkste optie: terugzendrecht, geen plicht, waarbij de Verenigde vergadering zich uitsprekt. De minister had voorkeur voor de optie waarbij de Eerste Kamer na terugzending aan de Tweede Kamer het afrondende werk in goed vertrouwen zou overlaten. Wij vinden dat geen goede gedachte als men de idee van de checks and balances tenminste serieus wil nemen. Ik kom erop terug.

Richtinggevend in de discussie is de normatieve visie die men wenst te hanteren bij de inrichting van een tweekamerstelsel, de daarmee verbonden machtsverdeling en de resulterende checks and balances. De gedachte van het politieke voortouw voor en door de Tweede Kamer is al neergeslagen in het recht van de Tweede Kamer om wetsvoorstellen van de regering te verwerpen alsmede in het ontberen van het recht van amendement en het recht van initiatief van de Eerste Kamer. Informeel, gewoonterrechtelijk, lijkt dat primaat vorm te hebben gekregen in de oproep tot het volgen van de Tweede Kamer waar het gaat om de politieke stellingname. Dit lijkt ons een oneigenlijke functie van het politieke primaat. Bovendien valt het in het licht van de feitelijke oordeelsvorming in dit huis niet vol te houden. Immers, politieke stelling-

## Bemelmans-Vidéc

namen zijn niet alleen door ideologische fundering gekenmerkt, maar evenzeer door de zakelijke aspecten van een onderwerp die vervolgens vanuit die ideologische benadering en weging moeten worden beoordeeld. Dan kan blijken dat dezelfde partijen in beide Kamers tot verschillende afwegingen komen: zij beoordelen dan de rechtmatigheid of de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de uitvoerbaarheid anders dan hun geestverwanten aan de overzijde. Daar, voorzitter, zit juist de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer: niet bang zijn voor de zakelijke heroverweging en dan bezien of ook de partij-ideologische toets door de Tweede Kamer zich daarmee kan blijven verdragen. Juist deze minister waardeert een dergelijke opstelling van de Eerste Kamer, zo hebben we gemerkt tijdens debatten in het verleden.

Over het politieke primaat stelt De Vries in zijn dissertatie dat noch uit de Grondwet noch uit het ongeschreven recht kan worden afgeleid dat de Tweede Kamer het politieke primaat heeft. Wellicht is het een gewoonterecht, zoals door de heer Jurgens in het debat naar voren gebracht. Hij gunt die vaststelling dezelfde status als de vertrouwensregel, die ook niet in de Grondwet is uitgewerkt. Dat lijkt ons een overwaardering. Het gewoonterecht, usus en opinio necessitatis oftewel bestendig gebruik en de overtuiging dat het zo moet zijn, vragen in ieder geval om actieve en ernstige beschouwing om die overtuiging te schragen. Die overtuiging is er bij ons alleen in die zin dat er steeds bij elk wetsvoorstel een zorgvuldige afweging plaatsvindt of inderdaad terughoudendheid gewenst is wat de politiek-ideologische duiding van de voorstellen betreft. Zoals dramatisch geïllustreerd door het cijfermateriaal dat wij in de loop van deze discussie hebben verzameld: dat doet de Eerste Kamer al op uiterst spaarzame en zorgvuldige wijze.

Is er sprake van een dusdanig structureel conflictpotentieel tussen twee organen met voor een interessant deel dezelfde machtsbasis en machtsmiddelen, maar niet voor wezenlijke onderdelen, te weten het recht van initiatief en amendement, om een nieuwe regeling in het leven te roepen? De empirie laat zien dat die stelling met geen mogelijkheid valt vol te houden. 1% tot 2% van de wetsvoorstellen wordt

verworpen respectievelijk leidt tot een novelle. Het aantal novelles, die grote steen des aanstoots, haalt niet eens het halve procent. Die novelles dienen bovendien meestal ter zakelijke verbetering van het wetsvoorstel, waarbij de Tweede Kamer blij gemoed de voorstellen overneemt.

Daarnaast probeert de senaat op velerlei en geheel gerechte wijze zijn invloed uit te oefenen door de regering toezeggingen te ontlokken en door een beïnvloeding van de meningsvorming die moeilijker in cijfers is te vangen, maar waarvan de zorgvuldige beschrijving tot een genuanceerd beeld zou leiden van de wijze waarop de senaat zijn rol duidt, juist vanwege de wens tot zorgvuldigheid en terughoudendheid. De heer Jurgens geeft daarvan in zijn bespreking van de dissertatie van De Vries een goed overzicht. Voorop staat daarbij steeds de wens de voorliggende wetgeving ook zakelijk te verbeteren, namelijk door conceptuele beïnvloeding wanneer aan de regering interpretatieve uitspraken en besluiten worden ontlokt over de bepalingen en centrale normen in de wetgeving, welke uitspraken vervolgens doorwerken in bestuur en rechtspraak, door het afdwingen van toezeggingen ten aanzien van de uitvoering, door het afdwingen dat delen van wetsvoorstellen niet of nog niet kracht van wet krijgen, door uitsel of uitdrukkelijk niet behandelen van wetsvoorstellen, door via eensgezinde stellingname ten aanzien van bepaalde onderwerpen debatten uit te lokken en door uitwerkings- en uitvoeringsvoorstellen die eventueel in nadere regelgeving vorm kunnen vinden: AMvB's, ministeriële regelingen, reparatiewetgeving of novelles.

De novellepraktijk werd door de minister in de discussie in eerste termijn voorgesteld als een groot probleem. Anderen vonden een grondwetswijziging dan ook aangewezen waarin een novellepraktijk zou moeten worden omgezet in een terugzendrecht. Waarom? Hoezo? Het lijkt ons een goed functionerende formule die staatsrechtelijk geen probleem hoeft te zijn, al was het alleen maar omdat ze zich zeer, zeer zelden voordoet. De kans dat een terugzendregeling opnieuw aanleiding geeft tot het werken met een novelleconcept is groot. De kans dat een terugzend-

regeling politiseert is veel groter dan bij de novellepraktijk die thans met grote prudentie door deze Kamer wordt gehanteerd. Buitenlandse voorbeelden, bijvoorbeeld in Frankrijk, illustreren dat punt dramatisch.

Novelles zijn openbaar en transparant. Terugzendregelingen en conciliatieprocedures hebben de nadelen van ondoorzichtigheid en een praktijk van geheimhouding. Welke voor- en nadelen worden hier nu eigenlijk tegen elkaar afgewogen? Welke manifeste en latente positieve en negatieve effecten heeft de regering gewogen...

De heer **Jurgens** (PvdA): Kan mevrouw Bemelmans toelichten waarom een terugzendregeling aanleiding zou geven tot allerlei obscure zaken? Het is net zo openbaar als deze Kamer een wetsvoorstel terugstuurt met opmerkingen en vervolgens de Tweede Kamer het in alle openbaarheid behandelt en erover beslist. Ik kan mij niks openbaarders dan dat voorstellen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Bij terugzendregelingen zijn veelal vormen van wederzijdse overtuiging of conciliatie aan de orde. Die kunnen aanleiding geven tot.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is waar, maar alleen in de variatie waarin het wetsvoorstel vervolgens weer teruggaat naar de Eerste Kamer. Dan moet er overeenstemming zijn tussen beide Kamers. Maar als het wordt afgedaan door de Tweede Kamer, doet zich dat überhaupt niet voor. Dan gaat het om volkomen openbare kritiek door de Eerste Kamer op het werk van de Tweede Kamer, die deze vervolgens moet afhandelen. Daar is niks geheimzinnigs aan.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik kom hier dadelijk nog over te spreken in mijn betoog. Misschien kunnen wij er dan op terugkomen.

Voorzitter. Ik was gebleven bij de vraag welke manifeste en latente positieve en negatieve effecten de regering heeft gewogen tegen de achtergrond van welke politieke en staatsrechtelijke waarden. Wij hebben hier vele malen naar gevraagd en er vele malen onduidelijke of onbevredigende antwoorden op gekregen. Bij een aantal partijen

## Bemelmans-Vidéc

en bij de minister bleek in de eerste termijn van het debat interesse te bestaan voor de optie van een terugzendrecht – dus geen plicht – naar een verenigde vergadering. Betekenen deze voorstellen, gezien de ongelijke vertegenwoordiging van beide Kamers in een verenigde vergadering, niet per definitie een desavouering van het eigen recht tot aanneming of verwerping van wetvoorstellen van de Eerste Kamer? Hier wordt in feite een signaal afgegeven waardoor de stellingname van de Eerste Kamer zijn zelfstandige betekenis voor een belangrijk deel verliest. Daarmee accepteert men een reductie van zijn gezagspositie. In een tweekamerstelsel dat goed functioneert, is zo'n signaal ongewenst. Bovendien – wij hebben dat "worst casescenario" ook in eerste termijn aan de orde gesteld – is het, gezien de getalsmatige meerderheid van de Tweede Kamer in een verenigde vergadering, waarschijnlijk dat er een discussie zal ontstaan over opheffing van de Eerste Kamer. Telkens als de Eerste Kamer iets doet wat een meerderheid in de Tweede Kamer niet zint, heeft de Tweede Kamer een machtsmiddel in handen om die onwelkome bemoeial op te heffen. Het voortbestaan van de Eerste Kamer wordt daarmee een permanent politiek thema.

De heer **Terlouw** (D66): Als de Eerste Kamer het volste recht heeft om met gewone meerderheid een wetsvoorstel te verwerpen, maar daarnaast het recht heeft om met gewone meerderheid een wetsvoorstel hetzij naar de verenigde vergadering te brengen, hetzij naar de Tweede Kamer terug te sturen, dan doet zij toch zelfbewust wat zij wil? Daarmee ontkracht de Eerste Kamer haar bevoegdheden toch niet?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Het antwoord op de vraag of wij een wetsvoorstel moeten terugzenden of verwerpen, zal echter voor een belangrijk deel onderwerp worden van partijpolitieke afwegingen. Ik denk dat de politisering daar heel snel in zal sluipen.

De heer **Terlouw** (D66): Dat doen wij toch steeds? Als regeringspartijen wegen wij toch steeds af of wij een voorstel zo slecht vinden dat wij het moeten verwerpen of dat wij dat voorstel het voordeel van de twijfel

kunnen geven en het dus maar aannemen. Dat is het politieke proces dat hier iedere dinsdag plaatsvindt.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Wij denken daar wat anders over. Wij menen dat de afwegingen die dan in dit huis gemaakt worden, oneigenlijke elementen gaan krijgen die ons afhouden van wat overwegend een zakelijk oordeel zou moeten zijn.

Voorzitter. Laten de voorstanders van het reduceren van machtsbronnen van de Eerste Kamer en in het uiterste geval wellicht zelfs de opheffing van dit huis dat dan ook maar expliciteren. Een aantal partijen heeft dat in eerste termijn al gedaan. Als het uitgesproken wordt, weten wij in ieder geval waar wij aan toe zijn en behoeven wij ons niet te vermeien in allerlei denkbeeldige constructies die deze intentie moeten camoufleren.

In eerste termijn heeft de CDA-fractie haar standpunt duidelijk aangegeven. Er kan geen sprake zijn van een terugzendrecht zonder herbeoordeling van het nieuwe wetsvoorstel door de Eerste Kamer, ook al omdat de Eerste Kamer een eventueel nader geamendeerd voorstel opnieuw op zijn merites moet kunnen beoordelen.

Ik kom nu op de conciliatiegedachte waarover ik net al een interruptiedebatje had met de heer Jurgens. De heer Holdijk memoreerde in eerste termijn dat het kabinet intussen gelukkig te kennen heeft gegeven dat de figuur van de conciliatiecommissie in Nederland niet zou passen, omdat de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft. Dit lijkt ons een belangrijke uitspraak van de regering. Impliciet geeft de regering hier immers toe dat er in het geval van samen spreken en samen beslissen door de twee Kamers sprake moet zijn van een zeker machtsevenwicht. Het is onze visie dat er bij een conciliatiepoging in een verenigde vergadering geen sprake meer is van een machtsevenwicht. Immers, naast het ontbreken van de rechten van amendement en initiatief wordt door de getalsmatige ondervertegenwoordiging van de Eerste Kamer in een verenigde vergadering verder afbreuk gedaan aan haar machtsbronnen. En dat doet afbreuk aan het idee van checks en balances.

Bij de bespreking van het standpunt van het CDA dat het

teruggezonden en gewijzigde wetsvoorstel opnieuw naar de Eerste Kamer zou moeten, zei de minister dat de beide Kamer daarmee in een verhouding van bovenmeester tot ondermeester tot elkaar zouden komen te staan. Dat is bij de bestaande novellepraktijk geen probleem gebleken in de relatie tussen beide Kamers. De minister spreekt er ook over, in die zin dat er geen boven- en ondermeester-verhouding zou moeten ontstaan. Dit is in zijn visie dus nog niet het geval. Ook de heer Jurgens stelde in het debat: "Mevrouw Bemelmans had gelijk dat er analogieën zijn met de huidige novellepraktijk. Het enige verschil is dat de huidige novellepraktijk zeer terughoudend moet worden toegepast, omdat je je kunt afvragen of dat de bedoeling van de grondwetgever is geweest." Die praktijk wordt met de grootst mogelijke terughoudendheid toegepast. Wat is nu eigenlijk het probleem? Waarom dan die drang tot verandering?

Daar komt bij – dat is de kern van deze discussie – dat checks en balances een zeker machtsevenwicht veronderstellen. Die bevordert je niet wanneer je het ene orgaan nog meer machtsbronnen gunt dan het andere. De Eerste Kamer heeft al een ondermeesterpositie, omdat haar niet het recht van initiatief en amendement is gegund. Moeten wij dan gewoon toekijken als die machtspositie nog verder wordt afgeslankt in een Verenigde vergadering? Hoe ziet de minister die machtsverhouding eigenlijk? In het debat in eerste termijn liet hij het achterste van zijn tong nog niet zien; misschien nu wel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Begrijp ik goed dat mevrouw Bemelmans de analyse deelt dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer hoort te liggen? Zij citeerde de heer De Vries in diens proefschrift, maar haar eigen opvatting werd mij niet zonneklaar.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Met dat citaat gaf ik aan dat ik het eens ben met die analyse.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wat zou dan de reden zijn dat de Eerste Kamer enkele instrumenten mist die de Tweede Kamer wel heeft? Ik denk aan het recht van initiatief en het recht van amendement. Wat zou er

## Bemelmans-Vidéc

de reden van zijn dat de Tweede Kamer, de direct gekozen volksvertegenwoordiging, uit 150 leden bestaat en de Eerste Kamer uit 75 leden? Zou dat ook niet duiden op iets wat met het primaat van de politiek te maken heeft? Mevrouw Bemelmans benadrukte in haar betoog dat politiek-ideologische overwegingen – zo noemde zij het – bij de Tweede Kamer een belangrijkere rol zouden spelen bij de uiteindelijke beoordeling van wetsvoorstellen dan bij de Eerste Kamer. Die elementen wijzen er toch allemaal op dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer behoort te liggen? Wij vinden dat overigens terecht; geen misverstand daarover. Als je dat vindt, dan is het toch logisch, sprekend over de Verenigde vergadering, dat de positie van de Tweede Kamer dan sterker is dan die van de Eerste Kamer?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De heer Platvoet trekt mijn argumentatie nu op, in die zin dat hij stelt, omdat er toch al zoveel indicatoren zijn als het gaat om het politieke primaat, dat eentje er nog wel bij kan. Daar hebben wij het over. Wij zijn de bestaande praktijk aan het beoordelen. Daarnaast spreken wij over de voorstellen van de regering de bestaande praktijk nog verder op te rekken door de Tweede Kamer nog meer bevoegdheden te gunnen met betrekking tot de optie van de terugzendregeling en de uitspraken van de Tweede Kamer in een Verenigde vergadering. Dat is een verdere oprekking van de machtspositie van de Tweede Kamer. Daar plaatsen wij de nodige kritische kanttekeningen bij.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat komt, omdat het CDA een bepaalde opvatting over het politieke primaat heeft. Het standpunt van het CDA op dit punt is voor mij echter moeilijk te volgen. Mevrouw Bemelmans spreekt over checks en balances, maar wij kunnen tegelijkertijd constateren dat dit verschillende middelen zijn. De Tweede Kamer beschikt dus terecht over meer middelen.

Mevrouw Bemelmans had het verder over een onder- en bovenmeesterrelatie tussen de Eerste en de Tweede Kamer.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Die heb ik niet verzonnen. Dat was een opmerking van de minister waar

ik kritische kanttekeningen bij heb geplaatst.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Vindt mevrouw Bemelmans dat de Eerste Kamer in een ondermeesterpositie verkeert ten opzichte van de Tweede Kamer?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Kijkend naar de bevoegdheden van de Eerste Kamer ten opzichte van die van de Tweede Kamer, constateer ik dat de Eerste Kamer door de informele code van het betachten van zorgvuldigheid als het gaat om het honoreren van de standpunten van de Tweede Kamer en doordat zij haar zorgvuldigheidsovername goed mogelijk in de gaten moet houden, een positie heeft waarbij zij tot een zekere terughoudendheid wordt uitgenodigd. Ik gebruik het woord "ondermeester" niet ten opzichte van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft een aantal bevoegdheden waarvan zij terughoudend gebruik maakt. Nogmaals, dat is dramatisch geïllustreerd in al het materiaal dat we verzameld hebben. Dat wil overigens nog niet zeggen dat de Eerste Kamer van die bevoegdheden geen gebruik zou mogen maken. Zij heeft die bevoegdheden en wij zien de voorstellen zoals die nu voorliggen als een verdere desavouering van die bevoegdheden, in zoverre dat met het recht van terugzending naar een verenigde vergadering een stap terug wordt gezet ten opzichte van de bevoegdheden die wij hadden. Wij waarderen de bestaande praktijk gunstig.

Voorzitter. Ik kom tot een conclusie. Allereerst in de probleem-analyse en de politieke duiding daarvan en vervolgens in de varianten die oplossingen voor vermoede problemen moeten bieden, ziet de CDA-fractie geen reden voor nadere discussie over de positie van de senaat. Over het functioneren van de senaat dient hij bij voortduring te discussiëren. Dat doet elk instituut dat zichzelf respecteert. De CDA-fractie acht een tweede kamer van heroverweging een serieus, noodzakelijk en wenselijk instituut.

Ik zou deze bijdrage willen beëindigen met te inventariseren wat de vruchten zijn van deze discussie. Die lijken ons te zijn: bezinning op de betekenis van een tweekamerstelsel en de mogelijke uitwerking ervan,

bezinning op vooral de rolopvatting van de leden van de Eerste Kamer en een oproep tot een actiever gebruik van haar bevoegdheden. Ook wij hebben in eerste termijn ervoor gepleit dat deze Kamer actiever en blijvend zorgvuldig gebruik zou moeten maken van haar recht op het stellen van vragen en van haar recht van motie, interpellatie en vooral onderzoek en enquête. Ik herhaal wat ik in de eerste termijn heb gezegd: uit de geschiedenis van de discussie over de positie van de Eerste Kamer spreekt iets anders dan een nuchtere analyse van de functionaliteit van die Kamer; hier spreekt vooral de politieke wil en wens in de ruimte die men een tweede kamer, een kamer van heroverweging, in een parlementair stelsel gunt om onafhankelijk en zakelijk te oordelen.

Dat die politieke wil en wens niet bijster consistent was, blijkt wel uit het gegeven dat de senaat het blijkbaar nooit goed doet. De senaat is onderwerp van discussie als hij zich te veel roert, maar ook als deze als een stille kracht in de politieke luwte inhoudelijke bijdragen levert aan de kwaliteit van wetgeving. De senaat kan rekenen op kritiek als leden na een inhoudelijke toets ook de politiek-ideologische waardering heroverwegen en daarbij het blijkbaar ook van de senaat verwachte coalitiemonisme doorbreken, en als de senaat te veel in de pas van het monisme loopt, wanneer deze Kamer de gewenste reflectieve afstandelijkheid betoont in het bieden van heroverweging, herkansing of herijking maar ook als deze polariseert. Wanneer wij die wisselende beoordeling positief zouden willen duiden, dan kunnen wij vaststellen dat de senaat het blijkbaar beter doet dan zijn criticasters lief is. Als er over de positie van de senaat niet meer gesproken wordt, hebben wij pas echt een probleem.

Voorzitter. Evenals de commissie-De Koning uit 1993 acht de CDA-fractie de invoering van een terugzendrecht alleen gewenst indien het eindoordeel bij de parlementaire behandeling blijft aan de Eerste Kamer. Ook in een terugzending naar een verenigde vergadering ziet zij geen lonkend perspectief. De argumentatie van de regering bij de ontwikkeling van haar voorstellen terzake heeft onze fractie niet kunnen overtuigen van nut en noodzaak van de voorgestelde hervormingen. Onze

## Bemelmans-Videc

fractie spreekt dan ook uit dat, gezien de inhoud van de notitie, de schriftelijke gedachtewisseling alsmede de plenaire beraadslagingen, noodzaak noch wenselijkheid van hervormingen ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer is aangetoond. Een verdere discussie over dit dossier is voor ons alleen zinnig, indien daarin een terugzendrecht wordt uitgewerkt dat de eindbeoordeling aan de Eerste Kamer laat.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. In de commissie-Cals/Donner – dat is nu meer dan 30 jaar geleden – zaten drie leden die voorstander waren van het terugzendrecht, te weten de heer Donner van de AR, de heer Witte van de KVP en de heer Simons van de VVD. Ik zeg dit om aan te geven dat deze gedachte niet alleen in bepaalde kringen heeft geleefd. In de motie-De Kwaadsteniet die in 1974 werd aangenomen (op dezelfde dag als de motie-De Vries cum suis werd afgewezen, waarbij ik tot de sui behoorde) werd vastgesteld dat er vooral helemaal niets moest gebeuren. In een onderdeel van de motie-De Kwaadsteniet werd geroepen om het terugzendrecht. Dat deel van de motie is ingetrokken, omdat de motie het anders als geheel niet zou halen. Maar ook de heer De Kwaadsteniet was voorstander van het terugzendrecht.

In het begin van de jaren negentig is op verzoek van verschillende partijen in de Tweede Kamer een ingrijpende discussie gevoerd over staatkundige vernieuwing. De commissie-Deetman werd ingesteld met als gevolg stapels papier en rapporten. Wat werd daar onder meer in bepleit? Het terugzendrecht.

Vervolgens werd in het regeerakkoord van 1998 gesteld dat het misschien goed is om de functie van de Eerste Kamer nader te bezien. Dat kwam niet uit de lucht vallen. Aangezien de Eerste Kamer bedacht is in 1815, in een totaal andere constellatie als die waarin wij de laatste honderd jaar leven, is het niet helemaal idioot om er eens over na te denken om die Kamer op een iets andere wijze te laten functioneren. Dat was de reden waarom die zinsnede is opgenomen in het regeerakkoord van 1998. Minister Peper heeft toen enige reflecties opgeschreven. Dat zou in de Eerste

Kamer, ook wel de Chambre de Reflexion genoemd, toch buitengewoon enthousiaste reacties moeten opleveren.

Nu had ik de hoop dat mevrouw Bemelmans namens haar fractie de Eerste Kamer hoog zou opstoten in de vaart der volkeren. Maar zei eindigde haar betoog met de conclusie dat er eigenlijk geen aanleiding is om enige wijziging aan te brengen in de positie van de Eerste Kamer. Dan is alles wat wij de afgelopen dertig jaar besproken hebben voor niets geweest. Om de Dies irae te citeren – dat zal mevrouw Bemelmans aanspreken –: "tantus labor non sit cassus" of "moge zoveel arbeid niet voor niets zijn". Het is de eerste keer in de laatste tientallen jaren dat de Eerste Kamer, om greep op de materie te houden, een onderwerp eerder heeft besproken dan de Tweede Kamer. Het gaat immers om haar eigen positie. De Eerste Kamer kreeg de kans om hierover eerder te praten dan de Tweede Kamer en vervolgens haar ideeën daarover aan te bieden aan de overzijde. Aan de overzijde bestaan nogal wat ideeën over wat er hier moet gebeuren. Ik verwijs naar de meer dan 60 vragen die door de Tweede Kamer aan de minister zijn gesteld. Eerlijk gezegd heb ik mij enigszins gegeneerd bij het lezen van die vragen, omdat het rijp en groen was. Het waren soms zinnige vragen die allang beantwoord vragen en een aantal onzinnige vragen. Ik prijs de minister dat hij toch nog een terughoudend en wijs antwoord op die vragen heeft kunnen bedenken. De toonzetting van die vragen was: "wat is het bestaansrecht?" en "opheffen die hap". De voorzitter van de Tweede Kamer heeft zich in die zin uitgelaten, evenals de voormalig voorzitter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, de heer Wöltgens. Beiden vroegen zich af wat het bestaansrecht van de Eerste Kamer is. Er heerst dus in de Tweede Kamer, de instantie die wel degelijk het politieke primaat heeft in dit land, de stemming dat het anders moet met de Eerste Kamer en dat zij anders moet worden opgeheven. Wat doet de Eerste Kamer dan? Waarschijnlijk komt zij tot een debat dat op niets uitloopt.

Mevrouw **Bemelmans-Videc** (CDA): Voorzitter. De heer Jurgens suggereerde dat de heer Wöltgens over de Eerste Kamer gezegd heeft

"opheffen die hap". Bij zijn afscheidsrede heeft hij toegelicht dat dit betrekking had op de ontbinding van de Kamer bij gelegenheid van grondwetswijzigingen. Dus dat was een foutief citaat.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik trek mijn woorden terug, maar zij zijn wel een eigen leven gaan leiden. De heer Wöltgens heeft gezegd: ontbinden die hap. Maar uit de sfeer waarin hij dat zei – ook de heer Castricum was daarvan getuige – bleek weldegelijk dat men vond dat "die jongens aan de overzijde maar eens hun mond moeten houden". Niet zo lang geleden heeft de huidige voorzitter van de Tweede Kamer zich in dezelfde zin uitgelaten in een bekende, intussen berucht geworden publicatie in NRC Handelsblad. Dat typeert de sfeer aan de overzijde. Ik wil hiermee alleen maar zeggen dat het dan gênant is als deze Kamer doet alsof er niets aan de hand is en niet in staat is om zelf met een zinnig voorstel tot verandering te komen. Mijn fractie zou graag zien dat er een zekere consensus bestaat over een minimale aanpak van het functioneren van de Eerste Kamer. Uit de totale discussie was één heel bescheiden middel overgebleven, namelijk het terugzendrecht. Waarom het terugzendrecht? Mevrouw Bemelmans heeft zojuist gezegd dat het de taak van de Eerste Kamer is om "een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de wetgeving". De enige reden waarom mijn fractie voorstander is van het terugzendrecht, is omdat zij denkt daarmee een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de wetgeving.

Ik wijs op de discussie die wij vanmorgen en vanmiddag hebben gevoerd. Als wij de kans hadden gehad om die wetgeving op bepaalde punten terug te sturen naar de Tweede Kamer, als wij de kans hadden gehad om de leden van de Tweede Kamer te wijzen op bepaalde aspecten en consequenties van die wetgeving, dan zouden wij waarschijnlijk een ander wetsvoorstel hebben teruggekregen dan datgene wat nu voorlag. Ik kan uit de zeven jaren dat ik lid ben van deze Kamer tientallen voorbeelden noemen van wetsvoorstellen die zouden zijn verbeterd als wij het recht van terugzending hadden gehad. Een van de meeste extreme voorbeelden daarbij is de communicatiewetgeving, waarin nota bene

## Jurgens

werd voorgesteld dat van de wet afgeweken mocht worden bij ministeriële verordening als dat ter implementatie was van EU-richtlijnen, waarbij een afwijking van de wet door de minister zelf wordt goedgekeurd. Zoiets is uiteindelijk niet uitgevoerd, maar dat voorstel had kunnen worden teruggezonden met een verwijzing naar de Grondwet. Dan heb je een nieuwe discussie.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. De heer Jurgens releveert dat de belangrijkste bijdrage van deze Kamer aan het wetgevingsproces een verbetering van de kwaliteit van de wetgeving is. Dat is overigens ook een belangrijke taak van de Tweede Kamer.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik citeerde u.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): U zegt dat zelf ook en ik respecteer dat argument des te meer, omdat ik weet dat u dat niet alleen maar predikt.

Het probleem is natuurlijk wel dat wij gegeven de bevoegdheden die wij hebben, uitgenodigd zijn om dat te doen. U wilt dan als het ware mensen verleiden om dat te doen wat zij sowieso moeten doen door andere regelingen te maken. Ik kom daarmee een beetje tot de kern van de discussie. Als men om overwegingen van coalitiemonisme of andere redenen besluit om ergens voor of tegen te stemmen terwijl men weet dat het niet deugt, dan lijkt mij dat eerder een zaak van mentaliteit, van geneigdheid en dus uiteindelijk van rolopvatting en van moed, dan dat je dat zou moeten en kunnen regelen. Welke regeling je ook bedenkt! Ook een terugzendregeling, met wisselende meerderheden over de wenselijkheid van aannemen, verwerpen of terugzenden, zal uiteindelijk eindigen bij die vraag. Wij zien niet hoe je met een terugzendregeling die kernvraag kunt beïnvloeden, in die zin dat er betere wetgeving uit voortkomt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Mevrouw Bemelmans is bang dat ik zal pogen, de mensen te verleiden. Een politicus is altijd bezig met het verleiden van mensen. Ik hoop haar zover te verleiden dat zij het straks met mij eens is. Zo zijn wij voortdurend met elkaar bezig. Maar los van

deze plagerij: als een politieagent wordt uitgerust met een uzi maar niet met een knuppel, dan moet hij bij de geringste overtreding waarbij problemen ontstaan, gaan schieten. Hij kan dat middel niet gebruiken, omdat dat veel te zwaar is, en heeft dus niets om zich te verdedigen terwijl hij zich normaliter zou moeten kunnen verdedigen. Dan ontstaat er dus een situatie van overkill. Het getuigt inderdaad soms van burgermoed als wij een zwaar middel vaker zouden gebruiken, maar tegelijkertijd weten wij dat het gebruik van dat middel ernstige gevolgen kan hebben.

Ik wijs op de discussie over de varkenswet van vier jaar geleden. Dat wetsvoorstel had al een heel lange geschiedenis. De regering zei indertijd dat het zeer ernstige gevolgen zou hebben als wij dat wetsvoorstel hier zouden verwerpen. Ik heb indertijd tegen gestemd, maar een meerderheid van de Kamer is toch onder de indruk van die argumentatie gekomen. Ik vind dat niet idioot. Ik vind het heel gewoon dat je een dergelijke argumentatie in de overwegingen ten aanzien van je stemgedrag betreft. Het ging in dit geval over de vraag of het niet geven van schadeloosstelling aan de boeren wel in overeenstemming was met artikel 1 van het Eerste Protocol van de Europese Conventie van de rechten van de mens. Dat had kunnen worden teruggezonden met de vraag of er nog even kon worden gekeken naar de schadeloosstelling, omdat die in strijd zou kunnen zijn met de Europese Conventie. Dat is toch helemaal niet zo'n gekke zaak?

Er zijn drie mogelijkheden van terugzending. Je kunt het overlaten aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer krijgt een aanwijzing van de Eerste Kamer dat er wellicht strijd is met de Grondwet. Het lijkt mij zeer onwaarschijnlijk dat de Tweede Kamer dit naast zich neerlegt. De Tweede Kamer zal er nog eens naar kijken en komt dan misschien tot een oordeel. Ik heb er niet zo'n probleem mee als dat oordeel, waarover in alle openbaarheid een besluit is genomen, ook de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer is. Dat is de meest eenvoudige vorm. Ik ben wel een aanhanger van de gedachte dat het een staatsrechtelijke verplichting van ons is om het primaat van de Tweede Kamer te erkennen. Ik wil best opnieuw een discussie aangaan met de heer

Holdijk en mevrouw Bemelmans over de vraag wanneer er wel of geen staatsrechtelijke conventie is, maar hoe je het ook wendt of keert, iedereen zal moeten erkennen dat wij hier een terughoudende rol hebben te spelen. Die terughoudendheid brengt mee dat je wetsvoorstellen niet verwerpt als je met een lichter middel kunt volstaan. Welnu, wij hebben geen lichter middel en daar pleit ik dus voor.

Een andere variant is de variant van mevrouw Bemelmans. Het gaat terug naar de Tweede Kamer die er nog eens naar kijkt. De Tweede Kamer brengt er dan misschien veranderingen in aan en dan komt het hier weer terug. De minister heeft terecht gezegd dat de Tweede Kamer dan het gevoel krijgt dat wij als bovenmeester de Tweede Kamer voor de tweede keer bekritisieren. Daarom vind ik het verstandiger om niet voor die optie te kiezen, want uiteindelijk moet ik de overzijde ook zover krijgen om hierin mee te doen. Ik heb daar gezeten en ik weet hoe daar de stemming is ten opzichte van de Eerste Kamer. De eerste optie, overlaten en vertrouwen stellen, is in mijn optiek de beste. Ook in de opvoeding is het het beste om vertrouwen in je kinderen te stellen. Ik wil er ook op vertrouwen dat de Tweede Kamer op een fatsoenlijke wijze met deze dingen zal omgaan.

De tweede optie is dat het hier opnieuw terugkomt. Als dat door de overzijde wordt geaccepteerd, wil ik die optie niet zomaar weggoien. Daarom hoopte ik dat wij elkaar zouden kunnen vinden, maar dan in een andere vorm van het terugzendrecht, een middenweg tussen de strengere methode van mevrouw Bemelmans en mijn minder strenge methode. In een onderling gesprek heb ik voorgesteld om het voorstel van Witteveen over te nemen, die er in het Juristenblad voor heeft gepleit om de Eerste Kamer alleen dan de zaak opnieuw te laten behandelen als tweederde van de Eerste Kamer dat wenst. In het ernstige geval dat de Tweede Kamer onze opmerkingen negeert, kan tweederde van deze Kamer die beslissing nemen. Als de Tweede Kamer tot de ontdekking komt dat er een verkeerde tekst is gemaakt, zal zij die in de meeste gevallen corrigeren. Als zij dat bewust niet doet en het is een wezenlijke kwestie, kan deze optie een oplossing zijn. Ik ben best bereid

## Jurgens

om te denken over een dergelijke tussenvorm, als die ertoe zou leiden dat de meerderheid van deze Kamer de regering kan berichten dat deze Kamer een dergelijke oplossing aanvaardbaar acht.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dit voorstel gaat mij een beetje te ver. Je kunt je voorstellen dat zich op een zeker moment een wetsvoorstel aandient dat hier geen genade vindt. Dat gaat terug, maar wordt totaal veranderd. Dat gebeurt nu bijvoorbeeld al met de wijziging van de Luchtvaartwet. Er zijn zoveel veranderingen aangebracht ten opzichte van het oorspronkelijke kabinetsvoorstel dat het een totaal ander wetsvoorstel is geworden. De vraag is of je daar dan niet de Raad van State op los moet laten. Wij zitten dan alleen niet meer in het traject. Hoe staat u daartegenover?

De heer **Jurgens** (PvdA): Dan hebben wij te maken met een schizofrene overzijde. De Tweede Kamer heeft ineens een wetsvoorstel zelf aangenomen en doorgestuurd. Wij maken daar vervolgens een aantal opmerkingen over, maar wij verwerpen het niet. Wij zeggen alleen dat wij bepaalde bepalingen minder verstandig vinden uit een oogpunt van kwaliteit van wetgeving. Als het wetsvoorstel dan teruggaat naar de Tweede Kamer en als zij vervolgens zo handelt als u beschrijft, dan is daar de gekte echt toegeslagen. Daar zou die oplossing van tweederde van de Eerste Kamer wel een mooie oplossing voor zijn.

Voorzitter. Mijn betoog is erop gericht te proberen dat deze Kamer met een besluit komt en dat de minister, in het debat in de Tweede Kamer over hetzelfde onderwerp dat hij de komende weken zal moeten aangaan, kan zeggen dat hij heeft geluisterd naar de Eerste Kamer en dat daar die en die overtuiging leeft. Wat ik een testimonium paupertatis zou vinden, is als deze Kamer zou zeggen dat er wat haar betreft helemaal niets aan de hand is, en geen meerderheid van de Eerste Kamer zich voor enige wijziging uitsprekt. Ik denk dat dit niet alleen bij het grote publiek, maar zeker aan de overzijde met hoongelach zal worden begroet, want zij weten net zo goed als wij dat er wel degelijk iets nodig is om de inhoud van onze werkzaamheden duidelijker te maken en toe te spitsen op de kwaliteit van

de wetgeving. Ik doe dan ook nogmaals een beroep op de bereidheid van alle leden om te proberen tot een consensus te komen waaruit blijkt dat de Eerste Kamer haar eigen kwalen inziet en niet doet alsof er niets aan de hand is. Dat proefde ik tot mijn spijt toch een beetje uit de woorden van mevrouw Bemelmans. Ik denk niet dat als de Kamer dat terugzendrecht zou krijgen, dat een reductie zou zijn van haar gezagspositie. Ik stel het terugzendrecht ook niet voor omdat ik de novelle zo slecht vind, maar om zelfstandige motieven. Overigens hoort die novelle niet en wordt er daarom ook met terughoudendheid gebruik van gemaakt, maar dat is natuurlijk een secundair probleem. Mijn hoofdzaak is verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. Dat kan deze Kamer en zij doet dat ook, gezien de kwaliteit van haar opmerkingen over wetgeving. Meestal wordt er echter met die opmerkingen niets gedaan omdat het wetsvoorstel vervolgens met of zonder stemming toch wordt aangenomen.

Ik ben nu al zo'n 30 jaar bezig met het onderwerp van staatkundige vernieuwing en heb daar ook steeds de positie van de Eerste Kamer bij betrokken. Mevrouw Bemelmans zei dat achter het terugzendrecht zat dat enkelen de Eerste Kamer eigenlijk wilden afschaffen. Inderdaad was dat destijds in 1974 de optie omdat het toch niet meer te verbeteren leek. Inmiddels heeft een grote meerderheid die optie verworpen. Vervolgens hebben degenen die vonden dat het ook zonder de Eerste Kamer kon actief uitgesproken – met name de heer De Vries en ikzelf als ondertekenaars van de desbetreffende motie – dat de Eerste Kamer kon blijven maar wel moest worden hervormd. Wellicht is het voorstel om de Eerste Kamer af te schaffen destijds terecht afgewezen, maar als enkelen die daar toen voor waren al die meer dan 30 jaar bezig zijn geweest met ideeën over hoe de Eerste Kamer kan worden verbeterd en vervolgens alle voorstellen tot verbetering worden afgeschoten, dan komt natuurlijk wel bij een aantal mensen de vraag op of een college dat zo weinig in staat is een oordeel te hebben over haar eigen functioneren en hoe dat te hervormen, wel bestaansrecht heeft.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het recht van

bestaan van de Eerste Kamer, een Kamer die onvoldoende over zichzelf nadenkt? Ik denk dat wij het afgelopen halfjaar ongelooflijk veel boven water hebben gehaald in de discussie en het denken over de positie van de Eerste Kamer. Wij hebben veel premissen en empirische veronderstellingen boven water gehaald, wij hebben er hard over nagedacht en door alle fracties is heel wat huiswerk gedaan. Ik denk dan ook dat de heer Jurgens niet kan volhouden dat wij niet in staat zijn om over ons eigen functioneren na te denken. Vandaag praten wij over een aantal bevoegdheden. Hoe je die gebruikt, is in principe een discussie die zich hier in deze Kamer behoort af te spelen.

De heer Jurgens zegt dat er helaas weinig met die wetgeving is gedaan die dan maar verworpen wordt terwijl er zo veel had kunnen en moeten gebeuren. In artikelen heeft hijzelf duidelijk gemaakt op hoeveel stille fronten de Eerste Kamer juist bijdraagt aan verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en ik heb ze in mijn inbreng ook genoemd. Wat is het nu? Doen wij ons werk nu goed of niet goed?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik denk dat wij met de bevoegdheden die wij hebben, met die extreme bevoegdheid met verwerpen en aannemen als uitersten, het maximale doen. Ik denk dat wij allerlei vindingrijkheden bedenken, zoals vandaag maar weer eens gebleken is bij de Reconstructiewet. Wij bedenken vindingrijkheden om toch invloed uit te kunnen oefenen. Wat ik zou willen, is dat wij niet telkens zoals Tom Poes een lijst moeten verzinnen, maar dat wij een voor de hand liggend middel hebben om ons rechtstreeks te wenden tot de Tweede Kamer. Wij kunnen dan aangeven wat wij hebben ontdekt in het wetsvoorstel dat de Tweede Kamer aan ons heeft doorgezonden, en vragen of het niet een overweging zou zijn op die punten een wijziging aan te brengen. Dan spreek je rechtstreeks met je broeders en zusters aan de overzijde van het Binnenhof over de inhoud en de kwaliteit van de wetgeving. Dit is toch niet zo raar. Nu doen wij dit langs een martelgang van novelles en andere mogelijkheden die zijn opgesomd in zijn recensie in "Themis" van het proefschrift van De Vries. Ik zoek naar een opener en normalere manier van handelen.

## Jurgens

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik krijg bijna medelijden met de heer Jurgens die hiermee al dertig jaar bezig is en die het nog steeds niet lukt. Hoe zou dit komen? Die vraag is het begin van het hele verhaal. Er is nog nooit een serieuze analyse gemaakt van het probleem. Hij geeft het ook weer aan. Hij zegt dat de Kamer slecht functioneert en uit nog andere, in mijn ogen losse kretes. De analyse van het probleem moet eerst op tafel liggen. Zolang wij die analyse niet hebben, zal de heer Jurgens zijn strijd moeten voortzetten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zal ik die analyse in twee zinnen weergeven? Ik heb dit al vaker gedaan. Er passeert hier wetgeving die niet voldoet aan redelijke kwaliteitsnormen. Wij kunnen die kwaliteitsnormen niet toepassen, omdat het enige middel waarover wij beschikken, het verwerpen van die wet is. Dit is gezien de aard van de achterliggende belangen vaak geen redelijk alternatief. Mijn analyse is dus dat wij een wezenlijke bijdrage moeten kunnen leveren aan de kwaliteit van de wetgeving, niet alleen door hier schriftelijk en mondeling te betogen hoe slecht bepaalde wetgeving is, maar ook door feitelijk wijzigingen te kunnen aanbrengen, zij het langs een indirecte weg. Dit betekent dat wij geen wijzigingen zullen aanbrengen via het amendementsrecht, maar via een poging om de Tweede Kamer van ons gelijk te overtuigen. Dit is het enige wat ik vraag. Dit is mijn analyse van het probleem. Alle andere discussies over het functioneren van deze Kamer heb ik niet aangeroerd. Ik spreek alleen over deze specifieke bevoegdheid bij de wetgeving en de toezicht op de kwaliteit van de wetgeving, want iedereen geeft toe dat dat onze hoofdtaak is.

Ik merk al uit welke hoeken de tegenstand komt. Ik vraag mevrouw Van den Broek mij in haar inbreng een goed verhaal mee te geven dat ik kan houden als ik straks voor de kiezers sta. Die zullen zeggen dat er veel kritiek is geweest op het functioneren van de Eerste Kamer waarbij de voorlieden van de fracties in de Tweede Kamer voorop liepen. Zij zullen vragen wat ik heb gedaan om ervoor te zorgen dat de Eerste Kamer inhoudelijk en beter bezig kan zijn. Ik zou dan het antwoord moeten geven dat mevrouw Bemelmans

zojuist gaf, namelijk dat wij ons over het onderwerp hebben bezonnen. Ik bezin mij al dertig jaar op dit vraagstuk, maar blijkbaar is het resultaat daarvan voor sommigen nog onvoldoende. Ik verzeker de Kamer echter dat er nu niet veel meer ruimte is voor bezinning. Nu is het moment van handelen aangebroken, anders zal over de Eerste Kamer worden beslist zonder dat wij daarop invloed kunnen uitoefenen. De politieke partijen die in het regeerakkoord hun overeenstemming vastleggen, zullen dit doen.

Ik zou tot slot in de vorm van een motie iets willen vastleggen van de mogelijkheden die dan zouden kunnen zijn.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Jurgens, Terlouw, Platvoet, Witteveen en Van Thijn wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de positie van de Eerste Kamer;

vaststellende dat de Eerste Kamer vooral een rol heeft bij de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving;

overwegende dat de huidige bevoegdheden van de Eerste Kamer zich terzake beperken tot aanneming of verwerping van wetsvoorstellen;

van oordeel dat uitbreiding van deze bevoegdheden wenselijk is met het recht om wetsvoorstellen voor heroverweging terug te sturen naar de Tweede Kamer ter afdoening, hetwelk aan de Eerste Kamer de gelegenheid geeft om zich rechtstreeks te wenden tot de Tweede Kamer met suggesties voor verbetering van voorliggende wetsvoorstellen, dan wel met het recht om het wetsvoorstel ter afdoening te zenden aan de Verenigde Vergadering;

verzoekt de regering om deze twee mogelijkheden te overwegen en nader uit te werken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Deze motie krijgt nr. 40a (26976, nr. 1).

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Nogmaals, dit is een poging om op de een of andere manier vast te leggen dat er wel degelijk leden van dit huis zijn die een zinnige verandering van de grondwettelijke bevoegdheden van de Eerste Kamer denkbaar achten, en die ook zouden willen bevorderen.

□

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Vandaag willen wij tot een afsluiting komen van de reflectieve discussie over de positie van de Eerste Kamer.

De minister heeft in zijn antwoord op 8 november vastgesteld dat door de leden van de Eerste Kamer ideeën worden ontwikkeld om de werkwijze van deze Kamer aan te passen. Hij heeft daarbij terecht opgemerkt dat dit een zaak is die de regering niet aangaat. Als hij gezegd zou hebben dat de regering zich in die gedachtewisseling niet zou moeten mengen, zou hij inderdaad gelijk gehad hebben. De resultaten van onze eigen autonome ontwikkeling van ideeën gaan de regering echter wel degelijk aan. Als wij de resultaten aan de praktijk hebben getoetst, kunnen wij de nieuwe situatie samen met de regering opnieuw analyseren en bezien of er daadwerkelijk behoefte bestaat aan een verandering van de bevoegdheden. Hierover wordt momenteel overigens nagedacht in het College van senioren.

Eén van de risico's van het verwezenlijken van resultaten van theoretische staatsrechtelijke discussies is dat nevenwerkingen onvoldoende worden onderzocht. Ik ga nog even terug naar 1983. Een door het toenmalig Eerste-Kamerlid Vis wel voorziene nevenwerking van het bij één verkiezing verkiezen van de gehele Eerste Kamer kort na een Tweede-Kamerverkiezing is dat een meer actuele afspiegeling van het electoraat daarvan het gevolg zou zijn. Toch werd bij de grondwetsherziening van 1983 deze stap gezet, mede om een eind te maken aan het inderdaad minder wenselijke verschijnsel dat drie jaar na een grondwetsontbinding van deze Kamer, de helft van de Kamer opnieuw gekozen moest worden. Weer een jaar later, toen er weer een grondwetsverandering voorlag, moest de gehele Kamer opnieuw gekozen worden, inclusief de het jaar



## Van den Broek-Laman Trip

daarvoor gekozen helft. De beoogde zittingsduur van zes jaar werd daardoor behoorlijk gefrustreerd.

Het bleek echter de verkeerde oplossing voor het probleem. Twaalf jaar later werd het verkeerd opgeloste probleem op betere wijze opgelost, namelijk door het doen vervallen van het ontbindingsvereiste voor de Eerste Kamer. Maar de oude oplossing met haar nevenwerking werd niet ongedaan gemaakt. Er is bij de verandering van 1983 ook onvoldoende nagedacht over het feit dat de Eerste Kamer bij ontbinding met het oog op grondwetsverandering wel eens door dezelfde Staten gekozen zouden kunnen worden als welke de ontbonden Kamer hadden gekozen.

In de exacte wetenschappen worden theoretische oplossingen voor problemen meestal eerst getoetst aan de werkelijkheid en beproefd alvorens ze als werkelijke oplossing worden gepresenteerd en toegepast. Staatsrechtgeleerden willen hun oplossingen direct in wet of Grondwet verankerd zien. Praktijkonderzoek naar nevenwerkingen blijft achterwege.

Met veel van wat de minister heeft opgemerkt over de kwaliteit van wetgeving, kan mijn fractie het eens zijn. Wij zijn het ook met de heer Jurgens geheel eens dat de kwaliteit van de wetgeving niet een exclusieve verantwoordelijkheid is van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer is echter wel de laatste die een kwaliteitstoets kan aanleggen en heeft in dat opzicht dus de eindverantwoordelijkheid.

Wij zijn het ook met de minister eens dat kwaliteit niet beperkt is tot juridische kwaliteit. Wij plegen wetgeving ook uitdrukkelijk te toetsen aan uitvoerbaarheid, draagvlak en handhaafbaarheid. Onze mogelijkheden tot correctie zijn beperkt. Juist om die reden menen wij dat deze Kamer aanspraak mag maken op extra welwillendheid van de regering als zij wensen uit wat betreft invoerings- en uitvoeringsregelgeving en de interpretatie van bepalingen.

Bij het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving zijn het politieke gevoel en de politieke overtuiging waarop dat gevoel berust, onmisbaar. De minister zei in november dat hij kwaliteit van wetgeving heel breed beschouwt en dat het erom gaat te beoordelen of het land gediend is met de voorgestelde wetgeving en of deze wetgeving op

een goede wijze voorziet in een behoefte die wij met elkaar hebben gedefinieerd. Daarmee is mijn fractie het volmondig eens. Dat vereist wel een politieke toetsing. Dat de bij die politieke toetsing verantwoordelijke leden van deze Kamer tevens het juiste gewicht toekennen aan het oordeel van de Tweede Kamer en van de regering en aan de uitgebrachte adviezen, spreekt voor ons vanzelf. Die maken deel uit van de politiek en wegen dus mee bij de toetsing. Wij achten het evenwel ongelukkig dat de minister als voorbeeld verwijst naar de herindelingvoorstellen, waarvoor het draagvlak gedifferentieerd pleegt te zijn. Er zijn betere voorbeelden van het belang van de politiek-kwalitatieve naast de juridisch-kwalitatieve afweging. De betekenis van de politieke afweging komt het duidelijkst tot uiting als de meerderheid ondanks juridische bezwaren een wetsvoorstel aanvaardt. Mogen wij ervan uitgaan dat wij na de beraadslagingen van vandaag eindelijk af zijn van de vrij zinloze discussie over het al dan niet mogen uitspreken van een politiek oordeel door deze Kamer? De VVD-fractie is van mening dat dit een voornaam deel van haar opdracht en taak is. Zonder politiek oordeel verliest deze Kamer haar contact met de samenleving.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het zich verzetten tegen een uitspraak die niet gedaan is, is een bekende retorische truc om het eigen standpunt te kunnen versterken. Niemand heeft gezegd dat de Eerste Kamer in het geheel geen politieke uitspraken mag doen. Tegen wie verzet mevrouw Van den Broek zich?

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Wij zijn het daarover eens. Dat is mooi.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is dan ook niet nodig om zich krachtig tegen dergelijke uitspraken te verzetten. Wat wil mevrouw Van den Broek met dat verzet aangeven?

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Regelmatig wordt gezegd dat de Eerste Kamer alleen op rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid moet beoordelen. Ik geef aan dat er ook een politieke toetsing mogelijk moet zijn. Deze Kamer is niet een soort Raad van

State die slechts feitelijke zaken bekijkt. De Eerste Kamer weegt ook de politieke context.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daarmee ben ik het helemaal eens. Mevrouw Van den Broek zei evenwel: "dat wij na de beraadslagingen van vandaag eindelijk af zijn van \_". Zij suggereert daarmee dat het om een algemene stelling gaat. Zij bestrijdt echter een standpunt dat er niet is en waarmee niemand het mee eens is.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Als de heer Jurgens van mening is dat dit punt niet aan de orde is, dan moet hij dat eens met de overzijde bespreken. In de Tweede Kamer is men immers van mening dat wij daartoe niet moeten overgaan.

Ik spreek nog een enkel woord over het terugzendrecht, waarvoor de minister sympathie lijkt te hebben. In de schriftelijke voorbereiding en in november hebben wij daarover al zo uitvoerig van gedachten gewisseld dat ik daarover nu kort wil zijn. Wij blijven waarschuwen voor de al dan niet voorziene of voorzienbare nevenwerking. Mijn fractie acht de kans dat deze Kamer bij breed gedragen maatschappelijke bezwaren bezwijkt voor de verleiding tot terugzending, geenszins denkbeeldig. De wet sanering varkenshouderij was wellicht voor terugzending voor nadere toetsing aan het EVRM in aanmerking gekomen. De regering had in dat geval vermoedelijk aan de door de Tweede Kamer aangenomen tekst vastgehouden en een Tweede Kamer die zichzelf respecteert, had de wet ongewijzigd gelaten. De volle verantwoordelijkheid komt daarmee bij de Tweede Kamer te liggen, terwijl het tweekamerstelsel juist beoogt de verantwoordelijkheid te delen; checks and balances. De Eerste Kamer levert fors in aan zeggenschap en daarmee wordt het evenwicht binnen het tweekamerstelsel verstoord.

Het lijkt theoretisch zo mooi, de in de praktijk gegroeide, maar zeer beperkt gebruikte, mogelijkheid van de novelle karikaturaal als een verkapt amendement af te schilderen en de terugzending als staatsrechtelijk zuiver op te hemelen. Wij waarschuwen echter voor het risico van politiek vluchtgedrag, dat overigens verhoudt zal zijn in een hooggestemd betoog over het

## Van den Broek-Laman Trip

belang van heroverweging. Wij waarschuwen ook voor de irritatie die het zal wekken als met enige regelmaat enkele weken of maanden na afhandeling door de Tweede Kamer, een wetsvoorstel opnieuw op de agenda staat om de wensen van de Eerste Kamer te beoordelen. In dat geval is de novelle, een initiatief van de regering en in het ergste geval een verkapte nota van wijziging te noemen, verkieslijker. Spaarzaam gebruik en het tijdsverloop moeten voorkomen – zij voorkwamen dat tot nog toe – dat in de Tweede Kamer zodanige irritatie ontstaat dat deze een ordentelijke afwikkeling van de novelle in de weg staat.

De gedachte om een Verenigde vergadering over terugggezonden voorstellen te laten beslissen, spreekt ons niet aan. Volgens de minister "gaan in die variant de diverse politieke geledingen opnieuw met elkaar in gesprek om een oplossing te vinden voor een gesignaleerd probleem". Binnenskamers? Halen wij daarmee de stroperigheid van sommige adviesorganen binnen de Staten-Generaal? Of wordt de Eerste Kamer telkenmale geconfronteerd met een meer dan tweederde-meerderheid in de Verenigde vergadering? Dan geeft mijn fractie de voorkeur aan de voor iedereen controleerbare, transparante novelleprocedure. De minister vindt die staatsrechtelijk ongewenst, maar misschien weet de minister niet dat de Raad van State in zijn advies van 13 februari 1974 de novellepraktijk, mits gereserveerd voor bijzondere gevallen, uit staatsrechtelijk oogpunt niet bezwaarlijk noemt. De minister bedient zich in zijn argumentatie van de redenering dat de novelle een verkapt amendement zou zijn en dat de Kamer het recht van amendement nu eenmaal niet heeft. Wij leven gelukkig in een land waar alles is toegestaan wat niet verboden is.

De heer **Terlouw** (D66): Daar ben ik het geheel mee eens, voorzitter. Mevrouw Van den Broek spreekt nu over de novelle. Kort daarvoor had zij het over de mogelijkheid van het laten beslissen door de Verenigde vergadering en zei daarbij vragenderwijs dat dat dan in een sfeer van geheimhouding zou kunnen gebeuren. Ik vraag mij echter af waarom het beslissen in de Verenigde vergadering geheim zou moeten zijn dan het beslissen door

de Tweede of de Eerste Kamer. Waarom zou de Verenigde vergadering ook niet openbaar tewerk gaan? Dat begrijp ik niet.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): De minister zegt daarover, ik citeer: "Dat is mooi, dan zou je gezamenlijk tot een oplossing kunnen komen. Je gaat bij elkaar zitten en argumenten uitwisselen. Dat zou fricties, die met enige regelmaat optreden tussen de Tweede en de Eerste Kamer, op een mooie manier tot een oplossing kunnen brengen."

Dit zei de minister en dit noem ik: binnenskamers.

De heer **Terlouw** (D66): Maar, voorzitter, dat is toch wat wij dagelijks doen, met elkaar in overleg treden en dan proberen tot oplossingen te komen. Dat doet men ook aan de overzijde, dat is het politieke proces. Als de uiteindelijke besluitvorming maar openbaar is, is er niets aan de hand.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Wij verkiezen in minder dan 0,5% van de gevallen waarin dat aan de orde is de weg van de novelle, omdat die volstrekt helder is. De regering komt dan met een wetswijziging.

Ik zei dus dat we leven in een land waar alles is toegestaan wat niet verboden is. Dat neemt niet weg dat er ook nog wel niet-verboden dingen zijn die je toch niet doet, omdat ze niet behoorlijk zijn. Voor dat "niet behoorlijk" moet dan wel een zekere basis bestaan. De minister laat na die basis aan te geven. Het staat de minister vrij te vinden dat het onbehoorlijk is de regering te verleiden tot het indienen van een novelle, maar mijn fractie richt zich naar de Raad van State. Dan staat het de minister niet vrij het idee van een novelle "uit staatsrechtelijk oogpunt absoluut minder gewenst te noemen". Juist van die absoluteheid is in het licht van het oordeel van de Raad van State geen sprake.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Het lijkt mij niet verstandig het advies van de Raad van State uit 1974 hier te citeren. Zouden wij dat volledig doen, dan zou het tegendeel van de bewering van mevrouw Van den Broek blijken. De Raad van State zegt namelijk: in heel bijzondere, in exceptionele gevallen, is het

denkbaar. Bijvoorbeeld: er is een technische fout in de wet gemaakt, er is een verkeerde verwijzing, en die moet echt verbeterd worden. De Raad van State zegt er evenwel uitdrukkelijk bij dat dit niet de normale gang van zaken is en ook niet in de Grondwet voorzien is. Je kunt dus onmogelijk de novellepraktijk uitbreiden in plaats van de voorstanders van het terugzendrecht te volgen. De novellepraktijk mag zeker niet breder worden dan die al is.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Voorzitter. Ik ben er helemaal niet op uit om de novellepraktijk uit te breiden. De vorige keer is mij dit ook al in de schoenen geschoven. Ik vraag slechts: waarom is het noodzakelijk iets nieuws te maken als het oude instrument goed werkt?

De heer **Jurgens** (PvdA): Het punt is, voorzitter, dat het oude instrument niet goed werkt. Wij zijn het erover eens dat van de novellepraktijk met grote terughoudendheid gebruik moet worden gemaakt. Dus kon het in veel van de gevallen waarin het vanwege de kwaliteit van de wetgeving gebruikt had moeten worden, niet gebruikt worden.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Daar zijn wij het dus niet over eens.

Wij laten ons dus niets verbieden. Precies daarvoor is een volksvertegenwoordiging in het leven geroepen. Als de minister geen novelles wil indienen, moet hij dat vooral niet doen.

Een andere mogelijkheid is dat de regering reparatiewetgeving toezegt en dat de Kamer in het vertrouwen dat die toezegging naar behoren wordt nagekomen het alsnog te repareren wetsvoorstel aanvaardt. Goede voorbeelden daarvan zijn de gang van zaken bij de Algemene nabestaandenwet en de wijziging van het nieuwe erfrecht. Voor terugzending is een grondwetsverandering nodig, voor het indienen van wetsvoorstellen – een novelle is een wetsvoorstel – niet. Als het wel normaal wordt geacht dat aanvaarde wetten achteraf worden gewijzigd of gerepareerd, waarom kan dat dan niet hangende de procedure? Moeten wij altijd eerst ten hele dwalen alvorens gedeeltelijk te keren of mogen wij dat ook ten halve doen?

## Van den Broek-Laman Trip

Het antwoord van mijn fractie is dat het soms beter ten halve kan gebeuren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Nu bent u inconsistent. Dit betoog is niet anders uit te leggen: wij hebben het terugzendrecht niet nodig, want wij hebben het novellerecht. Zonet zei u dat u de toepassing van het novellerecht absoluut niet wilde uitbreiden. Dan is het geen enkele oplossing van het probleem dat een aantal wetten gebrek aan kwaliteit heeft. Als u nu eerlijk zegt dat u daarvoor de novelle wilt inzetten, dan krijgen wij veel meer novelles. Ik vind dat staatsrechtelijk niet wenselijk, maar het is een oplossing.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Dat heeft u mij niet horen zeggen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Precies, maar vervolgens houdt u een betoog ter verdediging van de novelle die elke toehoorder zal doen denken: mevrouw Van den Broek denkt dat zij de meeste problemen op het terrein van de kwaliteit van de wetgeving kan oplossen met de novelle. Een objectieve toehoorder hoort u zulke dingen zeggen.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik denk dat de heer Jurgens subjectief luistert. Ik heb niet gezegd dat ik de novelleprocedure wil uitbreiden. Ik heb gezegd dat de huidige novelleprocedure in de praktijk goed werkt voor die gevallen; dat zijn grote uitzonderingen. Ik ben er een voorstander van dat wij dat zo houden.

Begrijp ik het goed dat de minister is teruggekomen op de gedachte dat een voorstel dat met meer dan de helft maar met minder dan tweederde is afgewezen van rechtswege opnieuw in de Tweede Kamer aanhangig wordt en dat een voorstel dat met tweederde of meer wordt afgewezen als verworpen wordt beschouwd? De ambtsvoorganger van de minister meende met dit idee flink gezaaid te hebben. Het zou goed zijn als ook dit zaad niet tot wasdom komt, want dit gegoochel met meerderheden zal leiden tot manipulatie. Deze manipulatie staat ons in genen dele aan.

Ik zei al dat wij geen taak zien voor de Verenigde vergadering bij een tweede lezing van een wetsvoorstel dat niet door de Eerste Kamer is

aanvaard. Die taak zien wij evenmin bij grondwetsverandering. Wij hechten sterk aan twee lezingen. Wij hechten ook sterk aan beoordeling in tweede lezing door een nieuw gekozen Tweede Kamer, zodat kiezers zich op die manier kunnen uitspreken over een grondwetsherziening.

Voorzitter. Wij zullen nu als Kamer eerst eens kijken of wij iets aan onze eigen werkwijze moeten veranderen. Als wij tot de conclusie komen dat dit noodzakelijk is, zullen wij daarover voorstellen voorleggen. Mijn fractie is van oordeel dat de notitie, de schriftelijke gedachte-wisseling en de plenaire beraadslagingen de noodzaak noch de wenselijkheid van verdere veranderingen van de positie van de Eerste Kamer aantonen.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Een van de bedoelingen van de splitsing van dit debat in twee termijnen die enkele maanden uit elkaar liggen, was dat in goed overleg met de overkant iets op tafel kon worden neergelegd. Dat hield voor ons in dat zou worden bekeken of er bijvoorbeeld met beide commissies van de Eerste en de Tweede Kamer gezamenlijk kon worden gesproken. Dat is helaas niet doorgegaan, omdat het CDA en de VVD er geen behoefte aan hadden. Wij vonden en vinden dat een slechte zaak. Maar goed, ons rest niets anders dan doorgaan met deze tweede termijn en vervolgens kijken of er nog een conclusie kan worden getrokken dan wel afwachten hoe de overkant gaat reageren in het debat dat zij nog met de minister zal voeren.

Ik maak eerst nog een paar opmerkingen over het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Volgens de regering zijn er twee argumenten voor handhaving oftewel bezwaren tegen opheffing. Immers, de Eerste Kamer zorgt voor inhoudelijke heroverweging en een gecombineerde toetsing van kwaliteit van de wetgeving en politieke rationaliteit. De regering relativiseert die functie echter ook. Wat de kwaliteit van de wetgeving betreft, stelt de regering dat het als een belediging zou worden ervaren als gesteld zou worden dat de Tweede Kamer niet op de kwaliteit van de wetgeving zou letten. Dat is terecht. Wat de politieke rationaliteit betreft, hekelt de

regering het feit dat de indirect gekozen en politiek op een grotere afstand staande Eerste Kamer de afweging van de Tweede Kamer geheel opzij kan zetten door een wet af te stemmen. En juist dat is een belangrijk bezwaar van GroenLinks tegen de Eerste Kamer. Het is een indirect gekozen en ook nauwelijks door deskundigen ondersteund orgaan van deeltijdpolitici die ook al geen enkele vorm van persoonlijke ondersteuning hebben, dat wel in het wetgevingsproces de laatste beslissende stem heeft.

De opheffing van de Eerste Kamer is in eerste termijn in verschillende bewoordingen naar voren gebracht door D66, de SP en GroenLinks. In tweede termijn hoorde ik de heer Jurgens een paar PvdA-leden van de Tweede Kamer citeren die althans diep in hun hart ook voor opheffing van de Eerste Kamer zijn. Ik verdenk de heer Jurgens hier trouwens zelf ook van. Twee maanden geleden had hij er geen zin in om grootse visies te ontvouwen over de vraag of een tweekamerstelsel wel wenselijk is, omdat dit in 1974 al eens is geprobeerd met die motie waar de minister als Kamerlid de eerste ondertekenaar van was. Bijna dertig jaar later sprak hij van een voortschrijdend inzicht dat hem ertoe bracht om opbouwend te werken aan een kwalitatieve verbetering van de Eerste Kamer. Dat eenzelfde soort motie nu in de Tweede Kamer op minstens de helft van het aantal stemmen zou kunnen rekenen, maakt blijkbaar geen deel uit van het voortschrijdend inzicht bij de PvdA. Regelmatig bekruip mij dan ook het inzicht dat de PvdA bang is om een progressieve positie daadwerkelijk te benutten aan de overkant.

Ook de regering heeft zich zeer terughoudend opgesteld bij haar beantwoording op dit punt in de Eerste Kamer. Het was immers niet de bedoeling van de notitie om de optie van opheffing te onderzoeken. Bovendien is daar volgens de regering geen politieke meerderheid voor te vinden en is het dus niet opportuun. Wij hebben dit welwillend en misschien met enige realiteitszin ten aanzien van de situatie in de Eerste Kamer aangehoord. Na het debat dat hier in november in eerste termijn heeft plaatsgevonden, heeft de regering echter antwoord gegeven op vragen die hierover door de Tweede Kamer waren gesteld. Ik ben het met de

## Platvoet

heer Jurgens eens dat het beeld dat daaruit opdoemt, wel een tikkeltje anders is. Dat geldt trouwens niet alleen voor de opvattingen die doorsijpelen uit de gestelde vragen. Probleem is wel dat uit de stukken niet valt op te maken wie die vragen heeft gesteld. Wij gaan ervan uit dat iedereen aan die vragenronde heeft meegedaan en dat er in de Tweede Kamer dus vrij uniform een kritische reserve ten opzichte van de Eerste Kamer bestaat. Er zijn dringende vragen gesteld over de waarde en de positie van de Eerste Kamer, over de verhouding met de Raad van State en over het alomvattende werk van de Tweede Kamer. Verder zijn er vergelijkingen gemaakt met de situatie in andere landen van de Europese Unie waar geen senaat bestaat, en is er gesproken over het nut correctiemechanismen. Je zou kunnen zeggen dat in die vragen van alle kanten het nut van de Eerste Kamer ter discussie werd gesteld.

Niet alleen de vragen die gesteld zijn door de Tweede Kamer, maar ook de antwoorden die de regering daarop gaf, hadden een andere tendens dan de antwoorden die de regering hier begin november heeft gegeven. Twee citaten maken dat duidelijk. De eerste luidt als volgt: "Men kan verdedigen dat, zo lang de Eerste Kamer niet meer instrumenteel tot haar beschikking heeft dan enkel de keuze tussen het aannemen en het verwerpen van een wetsvoorstel, de rechtvaardiging van het bestaan van de Eerste Kamer in twijfel kan worden getrokken, omdat de waarde van deze Kamer als beperkt wordt gezien vergeleken met andere correctiemechanismen." Dit citaat staat op pagina vier van de beantwoording. Het andere citaat luidt: "De mogelijkheid van opheffing van de Eerste Kamer is niet overwogen of onderzocht, aangezien het kabinet van mening is dat deze Kamer een nuttige rol in het staatsbestel kan vervullen en dat het handhaven van deze Kamer – mits voorzien van de nodige aanpassingen – de voorkeur geniet." Dit staat op pagina 24 van het antwoord.

Ik heb het niet nagezocht, maar dit lijkt mij zo ongeveer de meest vergaande uitspraak over de positie van de Eerste Kamer die ooit door een regering is gedaan. Wat staat hier anders dan: pas als de nodige veranderingen zijn doorgevoerd, aan de hand van instrumenten die de Eerste Kamer een derde weg bieden

tussen aannemen of verwerpen, kan de Senaat een nuttige rol vervullen en gehandhaafd blijven. Ik zeg er zelf bij: worden deze veranderingen niet doorgevoerd, dan is opheffing van de Eerste Kamer voor de regering blijkbaar aan de orde. Ik hoor graag van de minister of hij deze interpretatie deelt.

Dan enkele opmerkingen over de terugzending. Welke aanpassingen, welke instrumenten en welke veranderingen de regering bedoelt, is ook zonneklaar. Het zijn de opties die ook in het debat van 6 november aan de orde waren. Ik zeg er ook wat dit betreft bij dat de regering in de schriftelijke beantwoording aan de Tweede Kamer duidelijker is dan destijds in de Eerste Kamer. Dat zal ongetwijfeld te maken hebben met de andere doelgroep, waarvoor die antwoorden zijn geschreven. Ik citeer nog een keer een antwoord van de minister: "Daarbij zijn bij mij inmiddels wel twee hoofdvormen van terugzending uitgekristalliseerd. In de eerste plaats is dit een eenmalig recht van terugzending naar de Tweede Kamer, in de tweede plaats een recht om een wetsvoorstel naar de Verenigde vergadering door te zenden (in beide gevallen met een gewone meerderheid)." De minister merkt elders nog op de optie van de rol van de Verenigde vergadering de meest aansprekende te vinden.

De variant van terugzending en finale afhandeling in de Verenigde vergadering heeft ook onze voorkeur, maar wij hebben er geen moeite mee als ook de andere variant, terugzending met afhandeling door de Eerste Kamer, verder op zijn merites wordt onderzocht. De heer Jurgens heeft in zijn termijn nog een derde variant op tafel gelegd, een tegemoetkoming – zo interpreteer ik het – naar het CDA. In die variant wordt het terugzendrecht gekoppeld aan een finale afhandeling in de Eerste Kamer als zij daar met een tweederde meerderheid zelf voor voelt. Wij moeten erg diep gaan om deze variant mee te nemen, maar wij zijn daartoe bereid. Wij ondersteunen de heer Jurgens dus wat dit betreft. Wij zijn met hem van mening dat er een ultieme poging moet worden gedaan, ook door deze Eerste Kamer, om de discussie met iets in de hand te voeren. In de richting van CDA en VVD merk ik op dat ik het idee heb gehad dat in de argumentaties van die kant wat betreft het afwijzen van de terugzending werd uitgegaan van

de eerste notitie van de regering, waarin sprake was van een terugzendplicht. Wij spreken nu echter over een terugzendrecht. De Eerste Kamer kan daar bij volle verstand al of niet gebruik van maken. De angst wat er eventueel in de Tweede Kamer kan gebeuren als het terugzendrecht wordt ingevuld, vind ik een angst voor brandend water. Wij zijn daar tenslotte zelf bij. Stel dat de Eerste Kamer op grond van allerlei argumenten gebruik maakt van het terugzendrecht en dat de Tweede Kamer zich er met een jantje-van-leiden afmaakt – ik heb er overigens geen enkele gedachte bij dat dit zou kunnen gebeuren – dan doe je het daarna toch nooit meer? Het charmante van de optie van terugzending naar de Verenigde vergadering is dat de Eerste Kamer betrokken blijft bij de parlementaire afhandeling – het spreekt vanzelf dat dit in de openbaarheid gebeurt; hoe kan het anders? – maar wel een bescheidener positie inneemt. Dat is volgens ons geheel in lijn met het lichtere politieke primaat van de Eerste Kamer en de zwakkere democratische legitimiteit. Afhandeling door de Tweede Kamer in combinatie met de terugzendplicht, hetgeen de regering eerst bepleitte, was voor ons niet acceptabel, omdat daarmee de Eerste Kamer zo goed als ontmanteld zou worden en de opheffing dus veel meer voor de hand gelegen zou hebben. Nu de regering de terugzendplicht door het terugzendrecht heeft vervangen en daarvoor ook steun bestaat in de Eerste Kamer, liggen de kaarten natuurlijk anders. Het terugzendrecht is een geformaliseerde variant van wat nu in discussies wordt afgedwongen. Zie de discussies en de besluitvorming over bijvoorbeeld de andere benoemingswijze van de burgemeester. De VVD dwong toen, gesteund door de meerderheid, de toezegging van de minister af dat hij met een aanvullend wetsvoorstel zou komen om de tweevoudige aanbeveling steviger te verankeren. Mijn fractie vindt overigens wel dat als de minister de verschillende terugzendvarianten onderzoekt, de bestaande mogelijkheid van de novelle betrokken moet worden bij die overwegingen. Wij zitten nog niet op de lijn dat als je een vorm van terugzendplicht zou invoeren, je daarmee het instrument van de novelle onmiddellijk zou moeten veranderen. Er zitten namelijk nog

## Platvoet

wel voordelen aan toepassing van het gebruik van dat instrument.

Ten slotte vraag ik nog aandacht voor enkele overige zaken met betrekking tot het functioneren van de Eerste Kamer. Dat betreft allereerst de afschaffing van het budgetrecht in de vorm van het vaststellen van begrotingen en daaraan gekoppeld de begrotingsbehandelingen per departement. Een dergelijke verandering van de werkwijze zou er voor de Eerste Kamer toe leiden dat er beter gewerkt kan worden aan de *hardcore business*, namelijk de wetgeving. De vaststelling van de begroting is een puur formele aangelegenheid omdat amendementen niet mogelijk zijn en het afstemmen van de begroting een puur theoretische mogelijkheid is. De geringere democratische legitimatie ontnemt zeker op dit punt de Eerste Kamer elke bewegingsvrijheid.

Een ander punt is de onverenigbaarheid van functies. Zo zou het lidmaatschap van commissies en raden die door de regering zijn ingesteld om haar te adviseren, onverenigbaar moeten zijn met het lidmaatschap van de Eerste en de Tweede Kamer, evenals het lidmaatschap van de Raad van State dat is. Datzelfde zou ook kunnen gelden voor de positie van de rechter. Ook is het voor mijn fractie twijfelachtig of de functie van de door de Kroon benoemde burgemeester verenigbaar is met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Men kan toch moeilijk zonder last of ruggespraak de regering controleren, terwijl men tegelijkertijd voor een benoeming of een herbenoeming afhankelijk is van de luimen van dezelfde regering.

Recent zijn twee proefschriften over de positie en het functioneren van de Eerste Kamer verschenen. Waar de ene promovendus, De Vries, in zijn slotwoord de indirecte verkiezing hekelt maar wel pleit voor de invoering van een terugzendregeling en afschaffing van het begrotingsrecht, verzucht de andere promovendus, Van den Braak, in zijn slotwoord dat het nu maar eens uit moet zijn met al die discussies over de Eerste Kamer, omdat die politiek toch niets opleveren. De Eerste Kamer staat al zolang ter discussie als ze bestaat. Dat hangt natuurlijk samen met de aard van het beestje. "Zonder grond en zonder doel", zei Thorbecke; "afschaffen", zei Kramer, een andere promovendus, in een

proefschrift in 1918; "hervormen", zei promovendus De Vries onlangs, die zelfs de grondwetswijzigingen in zijn proefschrift verwoordt. Wat betreft het afschaffen, de voorkeur van GroenLinks, zullen wij Van den Braak voorlopig helaas gelijk moeten geven. Voorlopig, want zelfs de regering verbindt een positief oordeel over de nuttige rol van de Eerste Kamer in het staatsbestel aan de voorwaarde dat er wel aanpassingen moeten plaatsvinden.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. Het is bijna drie maanden geleden dat de minister in eerste termijn heeft geantwoord op de bijdrage van onze zijde. Ik dank hem daar nog zeer voor en ik kan ook zeggen dat ik mij in het algemeen goed kon vinden in wat de minister bij die gelegenheid heeft gezegd. Na een notitie van de regering, twee schriftelijke ronden en een tweede mondeling ronde is de kernvraag: is er ruimte om iets te veranderen of is die ruimte er niet? Wat kan er nog worden gezegd? Na de bijdragen van vertegenwoordigers van het CDA en de VVD moeten wij vrezen dat er geen enkele ruimte is om iets te veranderen. Dat is jammer en dat heeft de heer Jurgens welsprekend over het voetlicht gebracht.

Wij zijn de discussie begonnen met de vraag welke politieke rol de senaat mag spelen. Ik heb die vraag in eerste termijn ook centraal gesteld. In het algemeen zal het antwoord van alle leden van deze Kamer zijn dat die rol klein moet zijn. Er is wel degelijk een politieke rol voor de Eerste Kamer weggelegd, maar die moet klein zijn, want de Eerste Kamer wordt indirect gekozen en het primaat ligt bij de Tweede Kamer. Die vraag heeft in het debat verder nauwelijks een rol gespeeld. Moeten wij dan streven naar een andere wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, zodat de politieke legitimatie van de leden van de Eerste Kamer wordt versterkt? Daar zijn bezwaren tegen: het compliceert het politieke proces, het frustreert de Tweede Kamer en in het algemeen vergroot het de problemen. Dat zal wel de reden zijn waarom hierover nauwelijks is gesproken. Dit alles tegen de achtergrond van het feit dat de Eerste Kamer niet weinig, maar veel bevoegdheden heeft en slechts een

paar bevoegdheden niet heeft die de Tweede Kamer wel heeft. Wij gebruiken die bevoegdheden echter weinig. Er zijn ook vandaag weer verstandige dingen over gezegd: het primaat ligt nu eenmaal bij de Tweede Kamer; wij moeten ons terughoudend opstellen; er is ook zo iets als een gewoonterecht ontstaan. Wij handelen op grond van een gewoonte die is gegroeid. In andere disciplines, bijvoorbeeld in de industrie of in de wetenschap, noemt men dat dan "werken met de best practical means". Misschien moet je zeggen: het vinden van de meest praktische oplossingen. In dat regime speelt het politieke proces zich af.

De eerste termijn en nu ook weer de tweede termijn spitsen zich toe op een mogelijke verandering, namelijk die van het terugzendrecht. Ik heb in eerste termijn gezegd dat de Eerste Kamer op het ogenblik twee mogelijkheden heeft – maar het zouden er drie kunnen zijn – als er een wetsontwerp voorligt. Je kunt het wetsontwerp aannemen met een gewone meerderheid en je kunt het verwerpen met een gewone meerderheid. Nu is in discussie de vraag of er nog een andere mogelijkheid is, namelijk de mogelijkheid van het terugzenden van het wetsontwerp naar de Tweede Kamer of het sturen van het wetsontwerp naar een Verenigde vergadering. De Eerste Kamer zou de bevoegdheid kunnen krijgen om voor de weg te kiezen van het terugzenden. Verlangt de Eerste Kamer dan dat het door de Tweede Kamer al dan niet aangepaste wetsontwerp voor een finale beoordeling in de Eerste Kamer terugkomt, dan betekent dat feitelijk het invoeren van het recht van amendement van de Eerste Kamer. Daar zal de Tweede Kamer nooit mee instemmen. Het lijkt mij ondenkbaar dat voor die weg gekozen wordt. Het is dan feitelijk een versterking van het instrument van de novelle, terwijl de novelle toch eigenlijk ook maar ontstaan is op grond van mogelijkheden die er zijn. Als een wetsontwerp is verworpen, staat het de regering volstrekt vrij om artikel 7b, lid 4, waar het probleem zat, te schrappen en het opnieuw bij de Tweede Kamer in te dienen. Dan noem je het geen novelle, maar het opnieuw indienen van een wetsontwerp. Die mogelijkheden bestaan. Maar wij handelen nu eenmaal zoals wij op het ogenblik handelen en het is de moeite waard

## Terlouw

om te kijken of dat niet een beetje beter zou kunnen.

Wij weten allemaal dat regeringspartijen worstelen met de vraag wat zij moeten doen als zij van mening zijn dat een wetsvoorstel niet ideaal is en beter zou moeten. Het CDA zal ook wel weer een keer regeringspartij worden en GroenLinks wordt het misschien wel een keer. Gaan regeringspartijen een wetsvoorstel dat zo'n lange weg heeft doorlopen, dat zo'n belangrijk punt is voor de coalitie waarvan zij deel uitmaken, verwerpen? Of zeggen zij: politieke terughoudendheid is hier toch gewenst; al is de kwaliteit niet optimaal, wij gaan het toch niet maar niet verwerpen? Daar zitten regeringspartijen voortdurend mee. Iedereen die tot een regeringspartij zal gaan behoren, zal daar ook mee zitten. Dat is de afweging.

De heer Jurgens heeft gesproken over het falen van de Eerste Kamer. Wat is dan dat falen? Dat is dat je soms, om politieke redenen, het wetsvoorstel toch maar laat passeren, terwijl je weet dat het niet perfect is. Dat is dat falen. Zo begrijp ik het tenminste. Dan moeten wij wel vaststellen dat de Tweede Kamer dan eerst gefaald heeft door een slecht wetsvoorstel hiernaartoe te sturen. Wij kunnen het boetekleed aantrekken en zeggen dat wij falen. Maar wij falen omdat anderen eerst gefaald hebben. Wij moeten ons daar dus niet al te gefrustreerd over voelen.

De fracties van de VVD en het CDA hechten het meest aan het instituut van de Eerste Kamer. Ik vind het dan ook zeer eigenaardig dat degenen die de Eerste Kamer met het meeste vuur verdedigen, tegelijkertijd de grootste tegenstanders zijn van het geven van een extra bevoegdheid aan deze Kamer. Let wel: het terugzendrecht betekent een extra bevoegdheid. Je kunt nog altijd zeggen: verwerpen, aannemen en – de derde mogelijkheid – terugzenden. Aangezien wij om praktische redenen niet kunnen verlangen dat het dan opnieuw bij ons wordt neergelegd, heeft de Tweede Kamer dan het recht om het af te handelen. Ik wil nog iets opmerken. Als wij dat recht zouden hebben en wij zouden een wetsvoorstel terugsturen omdat wij het niet willen verwerpen of aannemen, en de Tweede Kamer zou er vervolgens niets mee doen, dan kijken wij de volgende keer wel uit. Als de Tweede Kamer dat negeert, dan zal deze Kamer zeer spaarzaam

van dat recht gebruik gaan maken. Ik zie het dus alleen maar als een extra bevoegdheid van dit huis om een wetsvoorstel te verbeteren. Als het niet zou werken, dan zal het in de praktijk geen nut hebben.

Ik vind het dus eigenlijk een paradox dat degenen die de Eerste Kamer het meest verdedigen, deze extra bevoegdheid niet willen. Wij willen die bevoegdheid wel. Maar als het niet haalbaar is, en daar ziet het natuurlijk naar uit, dan is er nog de mogelijkheid van terugzending naar de Verenigde vergadering. Daar is het recht van amendement en daar handelt men als één parlement van 225 leden. Die leden beslissen of amendementen worden aangenomen. De regering beslist of er nota's van wijziging worden gestuurd. Men gaat dan dus gewoon als één parlement handelen, conform de wijze waarop de Tweede Kamer nu handelt.

Ik heb de vorige keer gezegd dat zou kunnen worden begonnen met de tweede lezing van een Grondwetswijziging op die manier te doen. Mevrouw Bemelmans heeft daarop gereageerd met de opmerking dat 150 Tweede-Kamerleden dan de Eerste Kamer zouden kunnen afschaffen. Dat is juist, dat is in theorie mogelijk. Stel dat er een Grondwetswijziging in voorbereiding is om de Eerste Kamer af te schaffen. Die komt hier aan de orde. Wij besluiten om het naar de Verenigde vergadering te sturen. Vervolgens zijn alle 150 leden van de Tweede Kamer van mening dat de Eerste Kamer moet worden afgeschaft, terwijl de leden van de Eerste Kamer die mening niet zijn toegedaan. Wat gebeurt er dan met je democratische gevoel? Het lijkt mij dat dan het moment is gekomen om de Eerste Kamer af te schaffen. Het zal nooit op deze wijze gebeuren; het is immers een gedachte-experiment. Maar ik zeg het toch maar even, want je kunt dit voorbeeld doortrekken naar wat mildere varianten.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Als je geneigd ben die optie te aanvaarden als een reële optie, dan zeg je iets over de wenselijkheid van een tweekamerstelsel. Dan zeg je: als dat bestaat, dan bestaat het toevallig; als het wordt afgewezen, dan wordt het afgewezen. Ik denk dat aan het openen van de mogelijkheid tot het opheffen van de Eerste Kamer een

afweging moet voorafgaan. Die moet worden gedaan aan de hand van de vraag: wat is de essentie van een tweekamerstelsel? De essentie daarvan is dat er twee organen zijn, die in een redelijke machtsverhouding ten opzichte elkaar staan en niet in de gelegenheid zijn om elkaar op te heffen. Ik ben derhalve nogal verbijsterd door deze optie en het gemak waarmee de heer Terlouw die bespreekt.

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter! Ik bespreek die optie absoluut niet met een gemak. Helemaal niet! Er gaan dingen niet helemaal goed in dit systeem. Ik ben bezig om met anderen te kijken of er betere mogelijkheden zijn. De kans dat de Tweede Kamer ons opheft, is buitengewoon klein. Het zou bijzonder ernstig zijn als 150 direct gekozenen dat willen. Het is puur theoretisch, maar het zou mijn democratische gevoel niet frustreren als het gebeurde.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Zou het u ook niet frustreren als het bestaan van de Eerste Kamer het openen van die mogelijkheid voortdurend onderwerp van politieke beschouwingen wordt? Als de Eerste Kamer iets wil van de Tweede Kamer die daar niet aan wil, dan komt iedere keer weer de gedachte aan de orde wat de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer is. Laten wij in vredesnaam, met de bevoegdheden die wij hebben voluit, welbewust en fier onze functie vervullen in een tweekamerstelsel waartoe wij ons volmondig bekennen en niet allerlei scenario's bediscussiëren waarvan de uitkomst ons absoluut niet helder voor ogen staat.

De heer **Terlouw** (D66): Wij vervullen onze bevoegdheden niet fier. Het komt te vaak voor dat wij wetgeving laten passeren, terwijl wij weten dat die wetgeving eigenlijk beter kan. Die wetgeving verwerpen wij dan niet om volstrekt legale politieke redenen. Ik ben hier nog niet zo lang en ik weet niet zoveel van staatsrecht, maar één ding weet ik wel. Ik heb al vele malen met een lichte tegenzin voor een wetsvoorstel gestemd, maar ik heb er nog nooit spijt van gehad, omdat de politieke redenen belangrijk genoeg waren om dat te doen. Zo is het politieke leven. Naast de kwaliteit van de wetgeving speelt de kwaliteit van de politieke

## Terlouw

besluitvorming een rol van betekenis. Dat heb je maar te wegen.

**Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD):** U verwacht toch niet dat dit lichte gevoel van onvrede door het terugzendrecht zal verdwijnen. Dat blijft toch zo. In dit land moet je altijd geven en nemen. Het zijn altijd compromissen.

De heer **Terlouw** (D66): Dat ben ik niet met mevrouw Van den Broek eens. Soms vinden wij dat een wetsvoorstel niet verworpen mag worden, maar zijn er dingen die niet deugen. Nu hebben wij de mogelijkheid om tegen de Tweede Kamer te zeggen dat zij onvolwaardig werk heeft afgeleverd. Dan krijgt zij het terug, corrigeert het en vervolgens krijgt het kracht van wet. Dan zou mijn gevoel van onbehagen aanzienlijk verminderen.

**Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD):** Ik denk dat het gevoel van onbehagen bij de Tweede Kamer aanmerkelijk zal groeien. Ik heb daar ook over gesproken. De irritatie bij de Tweede Kamer zal dan zo groeien dat de verhouding tussen beide Kamers zal verslechteren.

De heer **Terlouw** (D66): Ik verwacht dat de verhouding tussen onze fracties niet zal verslechteren, maar ik kan natuurlijk niet over andere fracties oordelen.

Ik breng nog één nieuwe suggestie in het debat, voor het geval dat al die andere dingen niet haalbaar zijn en dat moeten wij toch vrezan. Europese verdragen moeten worden goedgekeurd door de Tweede Kamer en door de Eerste Kamer. Ze kunnen niet worden geamendeerd. Er is een discussie over en vervolgens worden ze aangenomen of verworpen. Zouden wij dat niet eens in een openbare vergadering gaan doen, om te wennen aan het idee van de verenigde vergadering met meer bevoegdheden? In de Grondwet wordt een aantal onderwerpen genoemd als onderwerpen die worden behandeld in de verenigde vergadering. Is dat een limitatieve opsomming? Is er een Grondwetswijziging voor nodig om daar dingen aan toe te voegen? Ik kan dat niet goed beoordelen. Kan de goedkeuring van verdragen in een verenigde vergadering behandeld worden? Ik zou er graag meer gebruik van maken om iets in beweging te zetten.

Ik wil graag van de minister en vooral van de collega's weten of zij op dit punt een kleine verandering voorstaan.

De heer **Platvoet** had het over het budgetrecht. Ik heb in eerste termijn gezegd dat het wat mij betreft zou kunnen vervallen. Ik denk dat er dan absoluut geen kerntaak van ons verdwijnt. Daar heb ik verder weinig over gehoord. Misschien kan dat ook nog ter sprake gebracht worden.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Voor alle duidelijkheid deel ik vooraf mee dat ik opnieuw het woord voer mede namens de ChristenUniefractie.

Na de eerste termijn van dit debat op 6 november jl. hebben onze fracties gedaan wat afgesproken was, namelijk contact zoeken met de geestverwante fracties in de Tweede Kamer. Dat is ook een passende procedure, aangezien de discussie over de positie van de Eerste Kamer in ons tweekamerstelsel de gehele volksvertegenwoordiging raakt. Bovendien hebben wij uiteraard de Handelingen van het Eerste Kamer in eerste termijn debat in eerste termijn nog eens zorgvuldig nagelezen en ten slotte konden wij intussen ook kennis nemen van de lijst van schriftelijke vragen en antwoorden (stuk nr. 2) zoals deze door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer en de regering zijn gewisseld.

Ik meen te mogen zeggen dat onze fracties, evenals een aantal andere fracties overigens, tijdens de eerste termijn van dit debat niet onduidelijk zijn geweest over onze standpunten op hoofdlijnen. Het overleg met de Tweede Kamerfracties noch het betoog van de minister in eerste termijn hebben ons aanleiding gegeven de op hoofdlijnen ingenomen posities te herzien. Echt nieuwe elementen heb ik tot nu toe niet in de discussie kunnen ontdekken. Ik vat de positie van onze fracties nog eens kort samen.

Wij stellen ten zeerste prijs op behoud van het tweekamerstelsel, met een duidelijk onderscheid qua positie en functie van Tweede en Eerste Kamer. Van ernstige en veelvuldige conflicten tussen beide Kamers is naar onze wijze van zien tot dusverre niet gebleken. Problemen zijn er eerder tussen fracties dan tussen Kamers.

Voorzover bij sommigen een zekere onvrede bestaat rondom de Eerste Kamer, is wel duidelijk geworden dat een andere wijze van verkiezing van de Kamer geen oplossing zal bieden voor het als problematisch geduide functioneren van de Kamer.

Wijzigingen in de bevoegdheden van de Kamer – waarop de discussie zich thans lijkt toe te spitsen – zouden zich ook volgens de regering moeten richten op een terugzendrecht in plaats van op een terugzendplicht. Onze fracties zien geen voordelen in een terugzendrecht indien het eindoordeel over een wetsvoorstel niet bij de Eerste Kamer blijft en zulks bij gewone meerderheid. Een conflict tussen regering en Eerste Kamer wordt dan mogelijk geconverteerd in een conflict, zeg verschil van inzicht over kwaliteit van de wetgeving, een conflict tussen Eerste en Tweede Kamer.

Onze fracties zijn niet echt ongelukkig met de huidige novellepraktijk, wat niet impliceert dat wij van mening zouden zijn dat de Eerste Kamer bij wijze van verkapt amendementsrecht zoals dat wel wordt genoemd een recht op "novellering" kan claimen.

Er bestaat bij ons geen behoefte aan ingrijpende structurele wijzigingen in de bevoegdheden van de Eerste Kamer, zeker niet zolang de Grondwet niet voorziet in constitutionele toetsing door de rechter – achteraf – al beseffen wij dat die niet op één lijn gesteld kan worden met de toets vooraf door de Eerste Kamer.

Het enige punt waarop wat ons betreft aan structurele wijziging gedacht zou kunnen worden, betreft de uitoefening van het budgetrecht inclusief begrotingswijzigingen, maar dit punt is tot heden niet expliciet in de discussie betrokken. Over wijziging van de werkwijze van de Eerste Kamer spreken wij volgens ons in de context van dit debat niet.

Tot slot merk ik op dat wij blijven hechten aan een tweekamerstelsel waarbij er een tweede instantie is – de Eerste Kamer – die op een iets grotere afstand van de politieke werkelijkheid van alledag nog eens naar een wetsvoorstel kijkt en dit dan met name beziet op bijvoorbeeld juridische aspecten, doelstelling, samenhang, doel-middelenrelatie, uitvoering en maatschappelijke neveneffecten.

## Holdijk

Ons beeld van de Eerste Kamer is noch dat van de leeuw, noch dat van het lam, maar dat van de stille kracht. Ik maak excuses dat wij de hervormers teleur moeten stellen.



De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. Hier staat geen teleurgestelde hervormer. Ik stel voorop vast dat de bijdragen van de verschillende fracties tot nu toe geen verrassingen hebben opgeleverd. Zij waren bijna voorspelbaar, net als de vorige keer, afgezien van de aardige suggestie van de heer Terlouw om de mogelijkheid van een gezamenlijke behandeling door beide Kamers te bezien. Ik heb daarover nu nog geen oordeel, maar ik vind het een interessante gedachte.

Ik wil het standpunt dat wij vorige keer hebben ingenomen, nu kort samenvatten. Het zal niemand verrassen dat dit nog steeds ons standpunt is. Volgens mij is het positionele manco de oorzaak van de steeds terugkerende discussie over het bestaansrecht van deze Kamer. Ik hoor sommigen zeggen: het moet nu eens afgelopen zijn, maar waarom komt die discussie steeds terug? Omdat dit manco er nog steeds is. Het is niet zo dat iedereen het leuk vindt om steeds over het bestaansrecht van deze Kamer te spreken, maar in de positie van deze Kamer wringt iets en dit brengt ons steeds op dit debat. Ik denk dat dit blijft voortgaan, zolang dit positionele manco blijft bestaan.

Wij hinken op twee gedachten, onze positie is niet helder en in de stukken wordt wel gezegd dat de wetgever in 1917 een kans heeft laten liggen. Dit is waar, maar wij zitten nog steeds daarmee. Wij hebben ook nog steeds te maken met een democratisch tekort, doordat wij niet rechtstreeks gekozen zijn. Geen enkele burger in Nederland – behalve de leden van provinciale staten – heeft ooit op een lid van de Eerste Kamer kunnen stemmen. De meesten weten dit trouwens niet en misschien willen wij dit wel zo houden. Verder wijs ik op de spagaat van de terughoudendheid waarmee wij worstelen. Als wij terughoudend zijn, kan de vraag worden gesteld of wij onze functie wel voldoende invullen en als wij teveel geven, wordt gewaarschuwd dat wij niet op de stoel van de Tweede Kamer moeten gaan zitten.

Wij zijn toch maar een chambre de reflexion of een toets achteraf. Ook die discussie laat voortdurend op. Tot slot wordt steeds opnieuw de vraag gesteld of er alternatieven voorhanden zijn voor deze problemen. Ik denk het niet. Wij doen niet veel meer dan sleutelen aan de marges. Ik heb vandaag ook weer een aantal interessante opmerkingen gehoord en ook in de stukken worden interessante suggesties gedaan, maar je kunt toch niet zeggen dat daarmee de problemen die ik heb geschetst, worden opgelost.

Wij hebben vorige keer voorgesteld te kiezen voor vooruitgang en over te gaan naar een eenkamerstelsel dat naar onze mening alle problemen zal oplossen.

Net als anderen hebben wij met interesse kennis genomen van de vragen van de leden van de Tweede Kamer en de antwoorden van de regering daarop. Ook daaruit blijkt dat er aan de overkant van het Binnenhof kennelijk wat meer onvrede bestaat over onze positie en onze wijze van werken. Er zijn verschillende suggesties gedaan voor een oplossing, natuurlijk ook de suggestie van rechtstreekse verkiezingen om de legitimiteit te vergroten. Als je daarop doordent, doemt er echter onmiddellijk een nieuw probleem op, want dan dreigt het risico van doublures en dat wil ook niemand. Het probleem van het gebrek aan legitimiteit wordt daardoor dus niet opgelost. Dit blijft bestaan. Ook vandaag heb ik daarvoor geen enkele oplossing gehoord.

Wat doet de regering? De regering is nauwelijks ingegaan op de suggestie om de Eerste Kamer op te heffen. De regering is gekomen met een terugzendrecht, een terugzending, in allerlei varianten. Daarmee schep je echter net zoveel problemen als je ermee oplost. Sommigen zeggen dat het een keurige variant is op het "novelleren". Ik denk dat daar iets voor te zeggen is. De heer Jurgens heeft echter terecht opgemerkt dat dit "novelleren" eigenlijk niet past bij de Grondwet, maar "novellering" wel als wij het zouden vastleggen. Ik moet er echter niet aan denken dat alle wetsvoorstellen in twee rondes moeten worden behandeld, want dat leidt onverbidlijk tot heel veel extra vertraging. Ik geloof ook niet dat iemand daarop zit te wachten. Ik heb

verder ook begrepen dat de fracties van de VVD en het CDA hiervan een voorstander zijn als ze al aan een vorm van terugzendrecht durven denken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik begrijp uit uw woorden dat u u aansluit bij de kritiek van de fracties van het CDA en de VVD op het invoeren van een terugzendrecht in welke vorm dan ook. U ziet niet in dat dit een waardevolle aanvulling kan zijn voor het wetgevingsproces en de positie van de Eerste Kamer?

De heer **Ruers** (SP): Ik wil een echte verbetering en dat betekent dat ik een voorstander ben van een eenkamerstelsel. Deze halfbakken oplossing, die door sommigen wordt voorgestaan, is alleen maar gerommel in de marge.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben ook een voorstander van opheffing van de Eerste Kamer. Gezien de verhoudingen in deze Kamer lijkt het mij echter beter om te zoeken naar een middel als het terugzendrecht. U ziet dat niet zitten?

De heer **Ruers** (SP): Ik wil het gelijk goed doen en niet halverwege blijven steken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Intussen blijven wij echter wel in de ellende zitten. In de geschiedenis van de sociaal-democratie is hiervan een mooi voorbeeld te vinden. Toen de regering de twaalfjarige werkweek wilde vervangen door een tienjarige, stemde de SDAP tegen, omdat zij een achtjarige werkweek wilde. Dat is wat u doet.

De heer **Ruers** (SP): Die achtjarige werkweek is er wel gekomen, ondanks de SDAP.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar wel dertig jaar later.

De heer **Ruers** (SP): Het is een leuke vergelijking, maar ik wil haar niet overnemen. Ik denk dat wij een stap in de goede richting moeten zetten. Over dit onderwerp wordt nu al honderd jaar gesproken en het is daarom niet nodig om een tussenstap te onderzoeken. Met een eenkamerstelsel wordt niemand tekort gedaan, behalve dan degenen die het leuk vinden om in deze Kamer te zitten.



## Ruers

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is natuurlijk uw volste recht om te pleiten voor een eenkamerstelsel, maar wij praten vandaag met elkaar over een betere werkwijze voor deze Kamer. Die werkwijze moeten wij zoeken binnen wat mogelijk is. Ik hoor daarom graag wat u vindt van de zinnige voorstellen voor een vorm van terugzendrecht. Wij zouden graag uw steun daarvoor krijgen.

De heer **Ruers** (SP): Misschien dat u eerst kunt aanduiden over welk terugzendrecht u het heeft? Is dat een terugzendrecht waarbij het wetsvoorstel alleen naar de Tweede Kamer wordt gezonden of de variant dat ook de Eerste Kamer twee keer over een wetsvoorstel moet spreken?

De heer **Jurgens** (PvdA): Het moet u uit mijn discussie met mevrouw Bemelmans duidelijk geworden zijn dat ik een voorstander ben van de variant waarbij een wetsvoorstel alleen naar de Tweede Kamer wordt teruggestuurd. Er zijn echter nog andere opties denkbaar. Zo is het "échappatoire" denkbaar dat de Eerste Kamer in extreme gevallen met een twee derde meerderheid kan eisen dat het wetsvoorstel nogmaals in de Eerste Kamer wordt behandeld. Van een dergelijke mogelijkheid zou overigens waarschijnlijk bijna nooit gebruik worden gemaakt. De discussie tot nu toe moet u volgens mij voldoende duidelijk hebben gemaakt waar wij voor staan. Ik heb ook een motie ingediend.

De heer **Ruers** (SP): Ik kies ervoor om na een discussie die honderd jaar heeft geduurd, zonder tussentijd terug te keren naar een eenkamerstelsel. U voorstel maakt de huidige werkwijze misschien wat sympathieker, maar ik kies desondanks liever voor een stap in de goede richting.

Voorzitter. Wij moeten ook de positie van deze Kamer als medewetgever in ogenschouw nemen. Wij bezinnen ons volgens mij namelijk veel te weinig op het feit dat de wetten die wij maken de samenleving in worden gestuurd, zonder dat wordt onderzocht wat het effect van die wetten is. Ik vind dat wij als één Kamer het effect van de wetten in de praktijk zouden moeten onderzoeken. Dat een dergelijk onderzoek ontbreekt, is een groot manco van ons rechtsstelsel.

Ik stel vast dat er grofweg drie opvattingen in deze Kamer zijn. De fracties van het CDA, de VVD, de ChristenUnie en de SGP willen dat er niets veranderd of, hoogstens, op een onderdeelje. De fractie van de PvdA en D66 zijn een voorstander van een aanpassing, hetzij wat ruimer, hetzij wat enger. Verder zijn er fracties die ervoor kiezen om deze Kamer op te heffen. Wij zijn een van die fracties.

Sommigen hebben gezegd: wij moeten eens ophouden met de discussie over de positie van de Kamer. Ik ben evenwel van mening dat die discussie onverminderd zal doorgaan; dat is onvermijdelijk. Het zit in de aard van het beestje. De positie van de Eerste Kamer is zo belangrijk in het politieke stelsel dat die discussie onvermijdelijk doorgaat. Pessimisten zullen zeggen dat wij blijven doormoedden, maar optimisten – daarvan ben ik er een – zullen zeggen dat de strijd doorgaat tot er een eenkamerstelsel is.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter. De fracties hebben drie maanden lang de tijd gehad om met de Tweede-Kamerfractie te overleggen. Ik was snel klaar om het eenvoudige feit dat mijn fractie wel in de Eerste Kamer maar niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd is. Ik heb drie maanden geleden in mijn bijdrage gewag gemaakt van ieders vooronderstelling dat degene die in de Eerste Kamer zit natuurlijk ook in de Tweede Kamer vertegenwoordigd is. Voor mij komen er op dit punt allerlei theoretische problemen om de hoek kijken: hoe moet het als je lid bent van de Eerste Kamer en er sprake is van een coalitie in de Tweede Kamer? Op die wijze komt een aantal vraagstukken naar voren waarmee ik niet zit maar waarvan ik mij afvraag of wij daarmee structureel moeten zitten. Is het niet ingebakken in de wijze van werken? Ik beschouw een en ander meer als een kwestie van taakopvatting van de leden dan als een kwestie van het ondeugdelijk zijn van het instituut van de Eerste Kamer of de structuren. Het gaat erom dat het wetgevingsproces wordt verbeterd. De reflectie op het werken van de Eerste Kamer is verworpen tot een reflectie op het terugzendrecht. Veel meer hoor ik hiervan eigenlijk niet. Iedereen wringt zich in bochten om

een ander aspect te veranderen als dat recht niet tot stand kan worden gebracht. De wijzigingen spitsen zich toe op de structuur, niet op de werkwijzen. En op de werkwijze is wel wat aan te merken. Ik geef enkele voorbeelden.

De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel over de gemeentelijke herindeling van Diepenveen en Deventer aanvaard onder de voorwaarde dat Bathmen later bij Diepenveen-Oost en een nog niet nader te noemen gemeente zou worden gevoegd zodat er een grote plattelandsgemeente zou ontstaan als tegenwicht van het grote Deventer. De Eerste Kamer heeft daarover nooit meer wat gehoord. Inhoudelijke tekortkomingen zijn ook op andere punten aan te wijzen. Ik wijs in dit verband op Twentestad, dat uit het wetsvoorstel werd geschrapt. De Hof van Twente, dat bedoeld was als tegenwicht van het verwijderde Twentestad, bleef echter gewoon overeind. Het resultaat is dat er een buitengewoon onevenwichtige herindeling heeft plaatsgevonden die niet meer in verband staat met de aanvankelijke beoogde situatie. Ik zie dan ook niet veel in veranderingen van de instrumenten van de Eerste Kamer. De herindeling Haaglanden kortgeleden heeft dezelfde aspecten. De minister zal met droge ogen zeggen dat de ontvolking van de gemeente Den Haag een natuurverschijnsel is, maar hij weet best dat het om een gevolg van rijksbeleid gaat. Hij doet echter een beroep op de coalitiepartners en het voorstel komt er recht en slecht doorheen.

Mijn punt is dat de taakopvatting, het juk van het regeerakkoord en de coalitieloyaliteit ertoe leiden dat politieke opvattingen de doorslag geven. Met het aanbrenge van structuurveranderingen kan de Eerste Kamer deze praktijk niet wijzigen want de Tweede Kamer handhaaft haar manier van werken, net zoals de Eerste Kamer haar manier van werken handhaaft. Er verandert daarom helemaal niets. De enige daad die tot een verandering kan leiden, is een opheffing. Ik zal echter niet zeggen dat wij de Eerste Kamer moeten opheffen, want mijn fractie is alleen in deze Kamer vertegenwoordigd. Over dat element is dan ook niet te praten. Over andere zaken is wel discussie mogelijk.

Men kan zich toch voorstellen dat het om een capaciteitsprobleem

## Bierman

gaat. Het voorstel van de heer Terlouw om te bezien of internationale verdragen gezamenlijk kunnen worden behandeld, brengt al een stuk verlichting. Wij kunnen ook bepalen om het zelf te doen, maar in dat geval moet de ondersteunende capaciteit worden uitgebreid. De Tweede Kamer heeft omgerekend naar het aantal werkuren en het aantal aanwezigen, tientallen malen meer ondersteuning. Als op dat punt structureel actie wordt ondernomen, zonder de instituties te wijzigen, dan is dat een goede zaak.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar wij hebben de ondersteuning van onze hersenen, mijnheer Bierman.

De heer **Bierman** (OSF): Die is misschien voor u genoeg, maar voor een kleine fractie als de mijne is die voor uitbreiding vatbaar. Ik kan altijd wel hulp gebruiken. Mijn punt is dat wij vluchten in de mogelijkheid van het veranderen van structuren, terwijl we geen analyse maken en wij met de meest voor de hand liggende zaken niet eens een begin hebben gemaakt. Laten wij dat eerst doen en dan verder kijken.

Ten slotte: ik heb het verslag er nog eens op na gelezen, maar ik kan de minister niet bedanken voor het beantwoorden van de vragen, want dat heeft hij niet gedaan. Daarom heb ik ze nu, gecompriemd, nog eens gesteld. In ieder geval heb ik ze verpakt in mijn visie, in de manier waarop ik denk over de Eerste Kamer en het werken daar.

De **voorzitter**: Hiermee is de Kamer in tweede termijn aan het einde van haar inbreng. Ik weet dat op zijn minst één lid van deze Kamer behoefte heeft aan een korte theepauze of korte onderbreking. Ik wil aan zijn wens tegemoetkomen door de vergadering tot tien minuten over zes te schorsen. Daarna zal ik de minister het woord geven voor de dupliek.

De vergadering wordt van 17.59 uur tot 18.15 uur geschorst.

De **voorzitter**: Voordat ik het woord geef aan de minister, merk ik nog op dat het mijn bedoeling is om dit debat te beëindigen voor de dinerpauze, zodat wij het initiatief-wetsvoorstel vanavond nog kunnen behandelen. Maar het tijdstip van de

dinerpauze staat nog niet helemaal vast.

□

Minister **De Vries**: Voorzitter. Zodra ik een licht geknor in de zaal hoor, zal ik dat interpreteren als een teken in mijn richting. Ik zal niet veel van de tijd van de Kamer vragen. Luisterend naar de beschouwingen vandaag had ik het gevoel dat vele van deze klanken al eerder in deze zaal geresoneerd hadden.

In eerste termijn hebben wij al geconcludeerd dat opties betreffende de wijze van verkiezing geen aantrekkelijkheid blijken te hebben in de bespreking. Vervolgens hebben wij ons geconcentreerd op de bevoegdheden in de wetgevingsprocedure. Drie maanden geleden hebben wij daarover gesproken. Toen hebben wij de vergadering geschorst, omdat er in de Kamer grote behoefte bestond aan overleg met geestverwanten aan de overzijde. Dat overleg heeft niet plaatsgevonden of heeft geen vrucht gehad, zo begrijp ik. Wij zijn vandaag eigenlijk bezig met een uitvoerige herhaling van zetten. Ik kan niet anders dan er betrekkelijk weinig aan toevoegen.

Voorstellen die in bespreking zijn gekomen en interessant bleken om er nog eens over na te denken, betroffen de modaliteit van terugzending aan en afdoening door de Tweede Kamer en de modaliteit van doorzending aan de Verenigde vergadering ter afdoening. In beide gevallen was het mijn intentie om de Kamer niets af te nemen, maar er iets bij te geven. Dat is scherp onder woorden gebracht door de heer Terlouw. You can bring a horse to the water, but you can't make it drink; je kunt geschenken aanbieden, maar als niemand ze wil aanvaarden wordt dat ook niks. Ik begrijp dat nog maar een deel van de Kamer er wezenlijk in geïnteresseerd is, maar ik wacht met grote spanning de stemming over de motie-Jurgens af.

Mevrouw Bemelmans en de heer Holdijk hechtten er zeer aan dat de senaat ook in laatste instantie kon oordelen over een voorstel dat naar de Tweede Kamer was gezonden. Mij dunk dat wij met een dergelijk heen en weer zenden van wetsvoorstellen niet wezenlijk veel opschieten. Als de senaat al de keuze heeft om een wetsvoorstel aan te nemen of te verwerpen en de mogelijkheid erbij

krijgt om het terug te zenden, dan is het wat dubbelop om het daarna opnieuw aan hem voor te leggen, zodat men kan kijken wat men ervan vindt. Het lijkt mij telkens van drieën een: het is of ja of nee of wij hebben er vertrouwen in dat de Tweede Kamer in voldoende mate rekening zal houden met onze opmerkingen, dus hoeven wij er niet nogmaals goed naar te kijken.

De positie van de Verenigde vergadering is een interessant onderwerp. De Verenigde vergadering wordt in de Grondwet vooral genoemd voor ceremoniële doeleinden en ook voor gevallen waarin het door de grondwetgever kennelijk zeer ongewenst wordt geoordeeld dat beide Kamers tot onderling afwijkende besluiten komen. Het gaat dan met name om zaken die met het koningschap te maken hebben, zoals toestemming voor een huwelijk van de koning of een mogelijke troonopvolger, en andere bijzondere zaken, zoals het in oorlog verklaren of het beëindigen van een oorlog en het voortduren van uitzonderingstoestanden. De heer Terlouw heeft in dit verband de intrigerende vraag gesteld of de Verenigde vergadering haar rol ook vervuld heeft met die expliciet in de Grondwet genoemde onderwerpen. Toen hier bij de laatste grondwetsherziening over werd gesproken, heeft de regering geoordeeld dat dit het geval was. Er is van afgezien om in de Grondwet een bepaling op te nemen dat er ook andere onderwerpen zouden kunnen worden behandeld. Het is natuurlijk de vraag of daarmee het laatste woord is gezegd. De Verenigde vergadering heeft namelijk ook het recht van initiatief. Ingevolge de opvatting dat het daarbij gaat om limitatief in de Grondwet opgesomde onderwerpen, zou de Verenigde vergadering op die punten recht van initiatief moeten hebben. Dat ligt echter niet voor de hand waar het gaat om de punten die ik zojuist noemde.

Verder heeft de wetgever de Verenigde vergadering in het verleden het recht van enquête toegekend. Dit strekt zich volgens mij uit tot elk onderwerp dat de Verenigde vergadering onderzoekswaardig vindt. De Wet op de parlementaire enquête is daar ook op gebaseerd. Ik heb zelf evenwel niet de gelegenheid gehad om hier nog eens indringend naar te kijken. Bij de laatste grondwetsherziening was de

## De Vries

opvatting dat de bevoegdheid van de Verenigde vergadering zich uitstrekt tot de onderwerpen die in de Grondwet zijn genoemd. Ik heb de indruk dat het reglement van orde, dat laatstelijk in 1994 gewijzigd is, daar een beetje van uitgaat. Het eerste artikel stelt namelijk dat het gaat om de bindende bevoegdheden die de Verenigde vergadering heeft. Het is overigens een zeer uitgebreid reglement van orde dat over die Verenigde vergadering spreekt. Dit punt zou misschien nog eens in overweging genomen kunnen worden, want de Grondwet verbiedt niet expliciet dat de Verenigde vergadering zich met welk onderwerp dan ook bezighoudt.

Mevrouw Van den Broek heeft gezegd dat wij de positie van de Eerste Kamer bij een grondwetsherziening moeten laten zoals die nu is. Ik zou het zelf heel goed gevonden hebben, als het mogelijk werd om de Grondwet binnen een regeerperiode te wijzigen. Nu kan dat alleen op basis van artikel 142 dat gaat over aanpassing van de Grondwet aan het Statuut, zij het dat artikel 91 ook een mogelijkheid biedt voor grondwetsherziening in een ronde, namelijk als het gaat om goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet. Voor het overige vereist de huidige procedure van grondwetsherziening twee rondes. Het is denkbaar dat volstaan wordt met een ronde, als het herzieningsvoorstel althans met tweederde meerderheid wordt aangenomen. Als het laatste niet gebeurt, zou er alsdan nog een tweede ronde kunnen volgen. Ik geloof echter niet dat er veel belangstelling is voor een wijzigingsvoorstel op dit punt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij zouden dus een bilateraal verdrag met San Marino kunnen sluiten en in dat verdrag bepalingen opnemen die afwijken van de Grondwet. Op grond van artikel 91 kan een wijziging van de Grondwet vervolgens met gewone meerderheid worden vastgesteld. Dat zou een mooie omweg zijn om de Grondwet te wijzigen. Ik begrijp natuurlijk dat de minister er alleen op heeft willen wijzen dat er meer gaten in het systeem zitten. Mevrouw Van den Broek die hecht aan handhaving van het huidige systeem, moet zich dus realiseren dat de Grondwet in het kader van internationale verdragen heel kwetsbaar is. Daarom zou het

beter zijn, als de Grondwet binnen een zittingstermijn van een Kamer in twee lezingen gewijzigd kan worden met tweederde meerderheid. Ik vind het dan ook jammer dat de VVD-fractie zich op dit punt niet wat meer tegemoetkomend heeft opgesteld.

Minister **De Vries**: De regering beschikt thans niet over inlichtingen of de regering van San Marino bereid zou zijn om aan een dergelijke werkwijze mee te werken. Het lijkt mij ook niet de koninklijke weg. Ik kan mij voorstellen dat een Kamer die prijs stelt op een normale procedure voor grondwetsherziening een verdrag waar zij het niet mee eens is, niet goedkeurt. Ik weet niet zeker of het de moeite waard is deze procedure nog verder te doordenken. Op het eerste gezicht lijkt mij dat geen vruchtbare aanpak van het probleem.

Mevrouw Bemelmans heeft gesproken over de toetsing door de Eerste en Tweede Kamer. Ik kreeg de indruk – maar misschien heb ik haar niet goed verstaan – dat zij vindt dat de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer vooral zit in het niet bang zijn voor een zakelijke heroverweging en dat de Eerste Kamer moet bezien of de partij-ideologische toets door de Tweede Kamer zich daarmee kan blijven verdragen. Ik weet niet of mevrouw Bemelmans poogt een aanduiding te geven van het karakter van de toets van de Tweede Kamer, maar partij-ideologische toetsen kom ik daar in de praktijk niet zoveel tegen. De Tweede Kamer heeft sterk de neiging zakelijk en in het perspectief van de opvattingen van partijen naar de kwaliteit van wetsvoorstellen te kijken. Ik heb de indruk dat, als er sprake zou zijn van een verschil met de Eerste Kamer, dit in bepaalde gevallen wellicht voorkomt, maar dat het toch een gradueel verschil is. Ik heb niet de indruk dat de zakelijke toetsing hier hoger staat aangeschreven dan in de Tweede Kamer.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik heb met die beschrijving geen verschil tussen de beide Kamers willen aangeven. Ik heb willen aanduiden hoe de oordeelsvorming hier plaatsvindt.

Minister **De Vries**: Dat is een verhelderende toevoeging

Mevrouw Bemelmans heeft ook gesproken over terugzending en conciliatieprocedures die ondoorzichtig zouden zijn, hetgeen in de praktijk geheimhouding in de hand zou werken. Leden van deze Kamer hebben daar al op gereageerd, maar ik geloof dat dit niet aan de orde hoeft te zijn. Er kunnen allerlei bezwaren zijn tegen deze procedures, maar geheimhouding lijkt mij de minste. Bij terugzending en behandeling in de Verenigde vergadering zou openbaarheid troef zijn. Mevrouw Bemelmans kan er zeker van zijn dat de pers daar aanvankelijk grote belangstelling voor zou hebben, want het is weer iets nieuws. Ik hecht daar dus niet zo zwaar aan.

In de discussie die wij thans voeren, kijk ik ook wat anders aan tegen het aspect van de machtsmidelen van de ene Kamer en de andere. Mevrouw Bemelmans heeft het gevoel dat, als wij zouden overgaan tot het betrekken van de Verenigde vergadering bij de behandeling van een wetsvoorstel, de discussie over de opheffing van de Eerste Kamer waarschijnlijk aan de orde zou zijn. Ik heb dat nooit zo gezien. Dit was voor mij een nieuw gezichtspunt. Ik meen dat, als deze Kamer zou overgaan tot het doorgeleiden van een wetsvoorstel naar de Verenigde vergadering, zijzelf het gevoel zou hebben dat uit die Verenigde vergadering een constructieve oplossing zou kunnen worden geboren voor een probleem dat bij het regelen van de materie in de gescheiden behandeling kennelijk niet goed zou kunnen worden opgelost. Ik kan mij niet voorstellen dat dit een discussie over de opheffing van de Eerste Kamer aan de orde zou brengen. Ik begrijp ook niet goed dat mevrouw Bemelmans opmerkt dat, telkens als de Eerste Kamer iets doet wat de meerderheid van de Tweede Kamer niet zint, de Tweede Kamer een machtsmiddel in handen zou hebben om die "onwelkome bemoeial" – mevrouw Bemelmans bedoelt daar de Eerste Kamer mee – op te heffen. Dat lijkt mij ook niet het geval, omdat de Eerste Kamer beslist over de vraag of een wetsvoorstel naar de Verenigde vergadering wordt gezonden. Het is dus niet zo dat de Tweede Kamer een machtsmiddel in handen heeft, want het is de Eerste Kamer die daarover zal beslissen. Maar goed, ik denk dat deze

## De Vries

opmerkingen de neiging van mevrouw Bemelmans om positief over die gedachte te denken niet veel voedsel geeft. Ik zou in ieder geval niet zozeer willen denken in termen van macht. In het wetsvoorstel is beoogd om na te gaan of de wetgevende procedure verbeterd zou kunnen worden, waardoor met name de Eerste Kamer een middel gegeven wordt dat creatiever is dan alleen "ja" of "nee" zeggen. Dat zou bijvoorbeeld de mogelijkheid van terugzending of doorzending naar de verenigde vergadering kunnen zijn.

Ik heb mij eerder al krachtig uitgelaten over de mogelijkheid van de novelle. Er zijn novelles die een sterk technisch karakter, waar op zichzelf niets op tegen is. Op het moment dat de techniek verbeterd moet worden, is elk moment daar ook goed voor. Er zijn evenwel uit de parlementaire geschiedenis ook voorbeelden bekend, waarbij een politieke opvatting ertoe leidt dat een wetsvoorstel in gijzeling wordt gehouden totdat de minister ervoor gezorgd heeft dat iets veranderd is. Dat lijkt mij dus onjuist, ook in het licht van de grondwettelijke ordening die wij hier in dit land kennen, waarbij aan de Eerste Kamer echt alleen maar het recht wordt gegeven om "ja" of "nee" te zeggen en dus niet om amendementen in wetsvoorstellen aan te brengen. In die zin is een dergelijke novelle een poging van de Eerste Kamer om wel een wijziging in een aan de Kamer voorgelegd wetsvoorstel aan te brengen. Er is overigens ook in de literatuur geen misverstand over dat dit het geval is.

Mevrouw Van den Broek heeft gezegd van mening te zijn dat er niets veranderd hoeft te worden. Zij heeft nog wel gevraagd of haar fractie ervan uit mag gaan dat wij na de beraadslaging van vandaag af zijn van de vrij zinloze discussie dat de Eerste Kamer geen politiek oordeel zou mogen uitspreken. Ik zou die discussie ook veel eerder hebben willen beslechten. Het is namelijk een constante opvatting mijnerzijds; natuurlijk mag de Eerste Kamer ook over politieke zaken spreken en een politiek oordeel hebben. Ik geloof dat ik vanmiddag nog getuige was van zo'n debat, waarin dat sterk aan de orde was. Natuurlijk is de Eerste Kamer een politiek orgaan. Het zou ook onjuist zijn om in de wijze waarop over de Eerste Kamer gesproken wordt dat te ontkennen. Ik

kom wel eens mensen tegen die zeggen dat de Eerste Kamer niet ontbonden mag worden. Dat lijkt mij echter volstrekte onzin. Als er een politiek conflict is met de Eerste Kamer zou dat ook mogen. De vraag is alleen wat dat oplevert. Ik vind dat de Eerste Kamer in al haar aspecten als een politiek orgaan moet worden behandeld. Dat betreft in de allereerste plaats de oordeelsvorming.

Mevrouw Van den Broek heeft gezegd dat bij terugzending de volle verantwoordelijkheid voor een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer komt te liggen. Ik zou zeggen: niet voor het wetsvoorstel. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt meestal bij de regering. De verantwoordelijkheid voor de afhandeling ligt wel bij de Tweede Kamer, maar dan niet dan nadat de Eerste Kamer de Tweede Kamer de ruimte gegeven heeft om die verantwoordelijkheid te nemen. Als de Eerste Kamer van mening zou zijn dat het wetsvoorstel in generlei vorm door de Tweede Kamer zou kunnen worden afgehandeld, dan zou de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet moeten doorzenden maar verwerpen. Verder denk ik dat de Tweede Kamer geen probleem zou hebben met genoemde verantwoordelijkheid voor verdere afhandeling als de Eerste Kamer een wetsvoorstel terug zou zenden.

Verder is gevraagd of niet het risico bestaat dat door de nu gekozen procedure meer stroperigheid ontstaat. Ik geloof niet zo in dat risico, tenzij wij heel lang en stroperig met de materie omgaan. Besluitvorming kan als dat nodig is wel degelijk heel snel gaan. Als het mogelijk is om verwerping van wetsvoorstellen te voorkomen door ze te behandelen in de verenigde vergadering waarbij men ervan uit gaat dat men daarin tot een redelijke oordeelsvorming kan komen, dan zou dat wellicht zelfs ongelofelijk veel tijd sparen. Dus ik geloof niet dat dat noodzakelijkerwijs met die procedure samenhangt.

Interessant is overigens dat de Verenigde vergadering het recht van amendement heeft. Dus ook in de huidige omstandigheden kan een wetsvoorstel dat daar aanhangig is, gewijzigd worden. Bij een terugzending of doorzending is dat ook logisch, omdat de intentie van de doorzending c.q. terugzending instantie is dat er iets moet worden veranderd aan het wetsvoorstel

anders zou men het niet hoeven te doen.

Mevrouw Van den Broek heeft gevraagd of ik ben teruggekomen op de gedachte dat een voorstel dat met meer dan de helft maar met minder dan twee derde is afgewezen van rechtswege opnieuw aan de orde komt. Ja, daar ben ik op teruggekomen. Ik heb vorige keer al laten blijken dat het veel te ingewikkeld wordt. Het is aan geen mens uit te leggen en wij hebben er vaak al moeite genoeg mee om uit te leggen hoe alles gaat. Zo'n complexiteit moeten wij dus vermijden. Het lijkt mij geen begaanbare weg.

De heer Jurgens heeft prijzende woorden gewijd aan de variant van Witteveen. Het is een goede gedachte om bij de discussie te betrekken, maar ook dit lijkt mij een niet begaanbare weg.

Dan heeft de heer Platvoet, die ik al vaker betrapt heb op het minutieus lezen van teksten, mij gevraagd wat ik aan de Tweede Kamer heb bericht. Hij vraagt onder andere naar het antwoord op vraag 7. Hij citeerde: men kan verdedigen dat, zolang de Eerste Kamer niet meer instrumenten tot haar beschikking heeft dan enkel de keuze tussen het aannemen en verwerpen van een wetsvoorstel, de rechtvaardiging van het bestaan van de Eerste Kamer in twijfel kan worden getrokken, omdat de waarde van deze Kamer als beperkt wordt gezien vergeleken met andere correctiemechanismen. Nu is het vervelende dat dit citaat wordt voorafgegaan door andere tekst en wordt gevolgd door andere tekst. Ik lees nu de vervolgttekst: een element dat hierdoor niet wordt beslagen, is uiteraard de inhoudelijke politieke gedachtewisseling c.q. heroverweging door een orgaan van de volksvertegenwoordiging. Daar wordt naar mijn smaak de zaak weer goed in zijn context geplaatst. Waarom zou men iets kunnen verdedigen zoals de regering dat hier aangeeft? Dat kan men vinden in het voorafgaande deel van de tekst, waar gerefereerd wordt aan discussies en met name een discussie uit 1903, gevoerd door de toenmalige SDAP-leider Troelstra. Wie zou ik zijn om te zeggen dat iets wat hij verdedigd heeft, niet verdedigd zou kunnen worden?

De heer Platvoet haalde nog een tekst aan, waarbij het gaat om het gebruik van het woord "mits". Hij stelde: ik leid eruit af dat, tenzij er nu

## De Vries

aanpassingen komen, de regering een voorkeur zou hebben voor het opheffen van de Eerste Kamer. Dat laatste is natuurlijk niet het geval. De vraag die aan mij gesteld werd luidde: waarom is de optie van opheffing buiten discussie gebleven? Bij die vraagstelling werd ervan uitgegaan dat het een misser van de regering was om niet te overwegen of de Kamer zou kunnen worden opgeheven. Het antwoord daarop luidt: dat hebben wij niet overwogen, maar wij hebben geoordeeld dat de Kamer een nuttige rol in het staatsbestel kan vervullen en dat het handhaven van deze Kamer, mits voorzien van de nodige aanpassingen, de voorkeur geniet. Maar de bedoeling was niet om te zeggen: maar als dat niet zo is, gaan wij dat alsnog onderzoeken. Het was vooral om aan te geven dat de regering het wel wenselijk zou vinden om met de Kamer te overleggen over mogelijke verbeteringen van het systeem. Dat blijkt overigens ook uit eerdere antwoorden die aan de Eerste Kamer zijn gezonden. Toen is hetzelfde gezegd, maar in een tweede ronde wordt dat misschien wat minder scherp neergezet. Maar het woordje "mits" betekent nu dus niet: als dat niet gebeurt, houden wij ermee op.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik benadrukte nog een ander woord in die tekst in het antwoord van de minister. Daarin staat namelijk dat deze Kamer een nuttige rol in het staatsbestel kan vervullen. Het is heel eenvoudig Nederlands wat hier staat. Er staat – en dat zeg ik tegen de heer Jurgens – geen woord Latijn bij. Het kan toch niet anders gelezen worden dan dat naar de opvatting van de regering de Eerste Kamer geen nuttige rol vervult als die aanpassingen niet plaatsvinden. Als ik die vraag voorleg aan welk deskundig panel dan ook in een van de vele quizzen die de Nederlandse TV kent, dan zal die maar tot één conclusie kunnen leiden.

Minister **De Vries**: Nee, dat denk ik niet. Ik denk dat u in mijn richting uw hand overspeelt, nadat ik zo deemoedig had gezegd dat u gescoord had met uw een na laatste opmerking. Dat "kan" staat alleen in uw spreekwoord vetgedrukt. Dat geeft aan dat u daar meer gewicht aan hecht dan de regering, die dit gewoon klein geschreven heeft. Verder volgt het op een opmerking

met betrekking tot een voorstel van SDAP-leider Troelstra. Er staat: men kan verdedigen dat zolang de Eerste Kamer niet meer instrumenten tot haar beschikking heeft, maar een element dat hierdoor niet wordt beslagen...

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is het antwoord op vraag 7. Troelstra kwam bij vraag 7 om de hoek kijken. Wij hebben het nu over het antwoord op vraag 58. Het is waar dat ik het woordje "kan" vetgedrukt heb. Dat heb ik gedaan om vanaf het spreekgestoelte nog even te benadrukken wat er staat. Er staat wat er staat.

Minister **De Vries**: Het is natuurlijk niet goed om bij een citaat de nadruk die een woord heeft, zo te veranderen dat de betekenis ook verandert. Ik wees er al op dat die zinsnede echt in een bepaalde context gezien moet worden, namelijk dat men kan verdedigen dat dat het geval is. Er staat niet, zoals de heer Platvoet zegt, dat er veel redenen is om dat te doen. Meer heb ik daar niet over te zeggen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij mogen het ook niet zo uitleggen: dat de regering tevreden is als er helemaal niets verandert? Dat mogen wij er ook niet uit opmaken?

Minister **De Vries**: De regering heeft indertijd uit de besprekingen tijdens de kabinetsformatie opgemaakt dat er behoefte zou zijn aan een bezinning op de rol van de Eerste Kamer. Dat is ook in het regeerakkoord terechtgekomen. Mijn ambtsvoorganger de heer Peper heeft op grond daarvan een notitie gemaakt waarin een groot aantal mogelijkheden werd genoemd die er wellicht toe zouden kunnen leiden dat het functioneren en de bevoegdheden van de Kamer aangepast zouden worden aan de eisen van de tijd. Het betreurenswaardige is eigenlijk dat men de discussie op die zeer open manier is ingegaan, want het zou natuurlijk mooier geweest zijn als een kabinet een heel sterke opvatting had gehad. Dan had je iets te verdedigen gehad en dan kon je het ergens lekker over oneens zijn. Het kabinet had eigenlijk niet zulke uitgesproken opvattingen over wat er zou moeten veranderen. Dat hoeft, gezien de samenstelling van het kabinet, ook geen verbazing te

wekken. Uit de verschillende geluiden in deze Kamer kan echter worden geconstateerd dat er ook door partijen die in het kabinet vertegenwoordigd zijn, heel anders tegen deze problematiek wordt aangekeken.

Het kabinet vond het, gevolgd door de afspraken in het regeerakkoord, wel nuttig om aan te geven dat het die discussie nooit uit de weg wil gaan. Het zei: wij openen een palet van mogelijkheden en dan zullen wij in samenspraak met de volksvertegenwoordiging wel zien of een draagvlak bestaat voor deze of gene oplossing. Wij wachten natuurlijk de stemming over de motie met spanning af. Maar het gegeven dat hier betrekkelijk weinig animo voor is, verleidt het kabinet er nu natuurlijk niet toe om te zeggen: dan hebben wij nog wel een paar ideeën. Daar is het ook een beetje te ver voor gevorderd in het leven van dit kabinet. Het is natuurlijk wel mogelijk dat uit deze debatten en het debat dat binnenkort in de Tweede Kamer over dezelfde materie plaatsvindt – dat debat vindt ook een beetje aan het eind van de rit plaats – interessant materiaal voortkomt dat bij een toekomstige kabinetsformatie aanleiding geeft om afspraken te maken. Maar aangezien wij niet weten welke partijen aan die kabinetsformatie meedoen, is het ook moeilijk om daarop te anticiperen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister zegt voor de tweede keer dat hij met belangstelling die motie afwacht. Dat doen wij natuurlijk ook. In het antwoord op vragen van de Tweede Kamer heeft hij gewezen op twee opties voor het terugzendrecht. Ik neem aan dat hij wil dat het debat met de Tweede Kamer ook een zodanige dynamiek heeft dat er een discussie plaatsvindt over die twee opties.

Minister **De Vries**: Ik denk dat dit daar zeker aan de orde komt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Verdedigt u het daar dan ook, zoals u dat hier doet?

Minister **De Vries**: Daar hoeft u niet over te twijfelen. Het is wel een mogelijkheid. Ik denk dat de Tweede Kamer het betekenisvol zal vinden om te weten hoe de Eerste Kamer daarover denkt.

## De Vries

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik ga ervan uit dat de opties die u hier verdedigt – terugzendrecht en verkiezingen eens in de vier jaar – kabinetsstandpunt is.

Minister **De Vries**: Alles wat ik zeg, is kabinetsstandpunt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vind het ook heel betekenisvol om te weten wat de Tweede Kamer daarover denkt.

Minister **De Vries**: Ik ook. Daarom ga ik daar ook heen. Ik geloof dat de heer Bierman daar ook heen wil. Het staat de Tweede Kamer volledig vrij. Men heeft daar over het algemeen nog wat kritischer vragen gesteld over het functioneren van de Eerste Kamer dan hier.

Voorzitter. Dan heeft de heer Platvoet opgemerkt dat de adviescommissies eigenlijk niet bevolkt moeten worden door Kamerleden. Het antwoord op die vraag is dat leden van de Tweede Kamer daar zeker niet in thuis horen. Dat is staand regeringsbeleid. Bij leden van de Eerste Kamer oordeelt de regering nog wel eens anders. Op basis van hun deskundigheid kunnen leden van de Eerste Kamer soms buitengewoon welkom zijn in eenmalige of tijdelijke adviescommissies. Voor permanente adviescommissies ligt dat minder voor de hand, maar het is niet verboden. Deze Kamer heeft enkele jaren geleden een wetsvoorstel verworpen, omdat daarin een absoluut verbod was opgenomen voor leden van de Eerste Kamer om deel te nemen aan adviescommissies. In het verleden heeft men dit probleem dus al eens getackeld.

De heer Terlouw heeft een nieuwe suggestie gedaan. Hij vroeg of Europese verdragen die toch niet geamendeerd kunnen worden in een verenigde vergadering behandeld kunnen worden. Ik zal daar zelf ook nog eens over nadenken, mede in het licht van de vraag wat de Grondwet de verenigde vergadering toestaat. Ik moet nog eens diep in die materie duiken om te kijken of die ruimte er is. Het feit dat zo'n verdrag niet geamendeerd kan worden, is minder relevant omdat de verenigde vergadering het recht van amendement heeft. Het hangt dus af van de interpretatie van de Grondwet op dit punt. Ik kan nu niet anders dan meedelen dat bij de laatste

Grondwetsherziening is geconstateerd dat de Grondwet limitatief aangeeft waar de verenigde vergadering zich mee bemoeit. Dat geldt dan natuurlijk niet voor het recht van enquête. De vraag is of dat ook op het recht van initiatief slaat, maar dat moeten wij misschien nog eens nader overwegen.

De heer Jurgens heeft een motie ingediend. Als die motie zou worden aangenomen, dan heeft de regering daar geen enkel bezwaar tegen. Ik vind het de moeite waard om alles te doen wat ons in staat stelt om tot de best voorbereide oordeelsvorming te komen. Ik lees de motie zo dat wij die mogelijkheden dan overwegen en nader uitwerken. Dat betekent dat wij een diepgaande analyse maken van de vraag wat dat zou betekenen. Als de Kamer daar steun aan geeft, zullen wij ons daar graag toe zetten.

Mevrouw Van den Broek heeft in haar betoog gerecapituleerd wat in het vorige debat aan de orde is geweest met het standpunt van haar fractie daarover. Ik ben blij dat zij instemt met mijn opmerkingen over de kwaliteit van de wetgeving. Dat kan natuurlijk niet alleen maar om de juridische kwaliteit gaan. Als het alleen daarom ging, zou het veel beter zijn als leden van de Kamer die daarop gokken in de Tweede Kamer gingen zitten, want daar kun je het kwijt en hier moet je maar hopen op een minister die bereid is om een novelle in te dienen. Juridische kwaliteit is in de Tweede Kamer het hardst nodig, omdat daar de wet ook nog kan worden verbeterd. Dat wijst dus al in de richting van een veel bredere kwaliteitsvraag zoals wij in eerste termijn met elkaar hebben besproken.

Op het gebied van de politiek heb ik mevrouw Van den Broek geloof ik wel helemaal gerustgesteld. Daar is naar mijn smaak geen verschil van opvatting over. Over de Verenigde vergadering heb ik volgens mij al het nodige gezegd. Wel blijf ik met haar van mening verschillen over de novelle en dan de politiek en niet de technisch relevante novelle. Zij vroeg of die ook niet tijdens de procedure kon. De Eerste Kamer wacht dan wel totdat de Tweede Kamer het haar mogelijk heeft gemaakt om voor een wetsvoorstel te stemmen. Dat nu lijkt mij geen goede weg.

Voorzitter. De heer Platvoet heeft kennelijk toch wel met enige instemming enkele opvattingen zien passeren. Ik heb geprobeerd hem te

antwoorden op zijn tekstkritische opmerkingen over een antwoord aan de Tweede Kamer. Desgewenst zal ik natuurlijk ook de hele notitie nog toelichten maar ik zal de Tweede Kamer zeker laten weten dat waar hier al belangstelling was voor onderwerpen dat toch vooral betrof terugzending of doorzending. Ik kan absoluut niet uitsluiten dat er in het debat in de Tweede Kamer ook nog andere onderwerpen de aandacht zullen vragen, want daar kijkt men natuurlijk weer fris tegen de notitie en zal men zich niet gebonden voelen door de trechter in de discussie die in dit debat heeft plaatsgevonden.

De heer Platvoet heeft zich ook verdiept in twee proefschriften over de positie en het functioneren van de Eerste Kamer en wees erop dat de promovendus Van den Braak in zijn slotwoord opmerkte dat het nu maar eens uit moest zijn met al die discussies over de Eerste Kamer omdat die politiek toch niets opleveren. Ik vind dat een ondankbare opmerking. Hij heeft er een boek aan te danken en je zou toch eerder kunnen voorstellen dat hij hoopt dat die discussies nog lang doorgaan zodat er in deze serie nog een aantal studies kan verschijnen.

De heer Holdijk heeft zich vooral beperkt tot zorgvuldig aan te geven waarom zijn fractie en die van de ChristenUnie niets in verandering zien en heeft aan het eind gezegd dat hij daarmee alle hervormingsgezinden wel zou teleurstellen. Ik weet niet of hij daar al zijn excuses heeft aangeboden, maar ik dacht het niet.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik was dat ook in deze instantie nog niet van plan.

De minister zei net dat hij niet begreep dat deze Kamer een cadeautje niet wil accepteren en toen ging het over de terugzendmogelijkheid. Nu verkeren wij kennelijk in situatie van het debat waarin wij de kleine dingen niet moeten verachten. Een van de kleine dingen die ik en volgens mij ook de heer Platvoet naar voren hebben gebracht betreft de begrotingsbehandeling en begrotingswijzigingen. Zou de minister bereid zijn hierover zijn opvatting ten beste te geven?

Minister **De Vries**: Dat moet dan echt wel een primaire opvatting zijn. Ik hecht eraan dat begrotingen in

## De Vries

wetsvorm worden vastgesteld en dat betekent dat ze dus ook in de Eerste Kamer behandeld moeten worden. Het zou denkbaar zijn dat de Eerste Kamer zelf beslist om daar op een andere manier mee om te gaan dan in de Tweede Kamer, maar dat de wet moet worden vastgesteld in twee Kamers staat dunkt mij als een paal boven water. Ik zou er niet voor voelen om te gaan proberen om begrotingswetten te gaan uitzonderen van de instemming van de Eerste Kamer, omdat wij op sommige punten dan inderdaad een systeem krijgen waarin eigenlijk maar één Kamer beslissingsmacht over wetgeving heeft, ook al gaat het om begrotingswetten. Op het eerste gezicht spreekt die suggestie mij niet zo aan, hoewel ik mij goed kan voorstellen dat begrotingsbehandelingen niet zo zeer betrekking hebben op de vermelding van getallen en de prestaties die daarmee geleverd moeten worden, maar ook beleidsdebatten kunnen zijn. Ik herinner mij een zeer interessant beleidsdebat bij de vorige begrotingsbehandeling. Dit was naar mijn smaak een voortreffelijke behandeling van de begroting. Als de Kamer zich terughoudend wil opstellen op het punt van begrotingsbehandelingen, dan moet zij daarover zelf een beslissing nemen. Ik voel niet de neiging voor te stellen dat de Eerste Kamer op dit punt van wetgeving zal worden uitgesloten.

De heer Ruers heeft opgemerkt dat er niets nieuws is gezegd en dat het terugzendrecht hem niet ver genoeg gaat. Ik betreur dit.

De heer Bierman spreekt altijd zo boeiend dat ik eigenlijk niet aan schrijven toekom en dan verwijt hij mij weer dat ik niet op zijn opmerkingen inga. Ik meen echter dat hij nu geen opmerkingen heeft gemaakt waarop hij van mij een antwoord verwacht.

De heer **Bierman** (OSF): Ik heb in eerste termijn wel degelijk een aantal vragen gesteld of vragenderwijs een aantal opmerkingen gemaakt. Die hadden vooral betrekking op andere zaken dan alleen het terugzendrecht. Ik heb bijvoorbeeld gezegd: wij hebben toch een terugneemrecht? Verder heb ik erop gewezen dat een terugzendprocedure geen verandering brengt in de mogelijkheid om met een novelle te werken. Die mogelijkheid blijft toch bestaan?

Minister **De Vries**: Dit onderwerp is toch uitvoerig besproken. Ik zie geen kans terug te grijpen op de eerste termijn. Het spijt mij dat ik de vraagtekens achter bepaalde opmerkingen niet heb gezien. Ik heb goed geluisterd naar de tweede termijn van de heer Bierman, maar ik beschouw zijn uiteenzetting meer als een positiebepaling voor zichzelf dan als een vraag in mijn richting.

Ik heb mijn oordeel over de motie al gegeven: ik zal haar graag uitvoeren. Ik wacht gespannen de stemming af.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor het antwoord.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De heer Jurgens heeft zich al dertig jaar met dit onderwerp beziggehouden en ik pas drie jaar. Toch wil ik via u voorstellen nog een derde termijn aan dit debat toe te voegen. Wij hebben een bijzondere procedure gevolgd bij dit onderwerp. Eerst heeft de Eerste Kamer zich uitgesproken en nu volgt de Tweede Kamer. Het lijkt mij goed en passend in de lijn dat de Eerste Kamer het laatste woord heeft, na afloop van het debat in de Tweede Kamer hier nog een derde termijn te voeren.

De **voorzitter**: Ik kan daarvoor geen toestemming geven, want mijn bevoegdheid reikt slechts tot twee termijnen. Over een derde termijn beslist de Kamer.

Mevrouw **Van den Broek-Laman Trip** (VVD): Ik voel hier niets voor. Wij hebben een periode laten verstrijken tussen de eerste en de tweede termijn om de fracties in de gelegenheid te stellen overleg te voeren met hun collega's aan de overzijde van het Binnenhof. Dit is gebeurd en voor mij is het verhaal nu af.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik denk dat de minister het goed heeft gezien dat veel promovendi behoefte hebben aan meer materiaal, onder andere de heer Van den Braak. Maar serieus: dit is een poging om nog rekening te kunnen houden met opmerkingen die aan de overzijde van het Binnenhof worden gemaakt, zoals wij hopen dat daar rekening wordt gehouden met de opmerkingen die vandaag hier zijn gemaakt. Dat kan alleen als wij besluiten tot het houden van een derde termijn. De

heer Platvoet doet dan ook een goede suggestie. Ik wil u wel vragen hierover niet vandaag een beslissing te nemen, maar pas nadat eenieder hierover met zijn fractie heeft overlegd. Wij kunnen hierover aan het begin van de vergadering van volgende week een beslissing nemen.

De heer **Terlouw** (D66): Als een lid van het parlement zegt een debat te willen voeren, moet je goede redenen hebben om dat tegen te houden. Ik kan mij goed voorstellen dat er na de discussie in de Tweede Kamer opnieuw behoefte zou kunnen bestaan aan een nieuw debat. Als wij de behandeling nu niet sluiten, verplichten wij ons om die opnieuw te agenderen. Ik weet niet of dat de juiste weg is. Ik geef er de voorkeur aan om het debat te sluiten en de mogelijkheid open te houden om eventueel een nieuw debat te voeren.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De heer Terlouw doet een goede suggestie. Het lijkt mij namelijk beter om eerst af te wachten wat het oordeel van de Tweede Kamer is. Mocht het debat in de Tweede Kamer leiden tot concrete wetsvoorstellen, dan zien wij die met belangstelling tegemoet.

De **voorzitter**: Ik heb hiermee de Kamer voldoende geraadpleegd over het ordevoorstel van de heer Platvoet. Ik kom tot de conclusie dat in ieder geval een grote meerderheid van deze Kamer op dit moment geen verlenging van het debat nastreeft. Ik stel u daarom voor om de suggestie van de heer Terlouw te volgen en op een later tijdstip te bezien of het zinvol is om een nieuw debat te voeren. Wij kunnen daar eventueel volgende week al toe besluiten, omdat dan over de ingediende motie zal worden gestemd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Over enige weken zal de Tweede Kamer dit onderwerp behandelen. Ik begreep de heer Platvoet zo dat wij pas dan kunnen beoordelen of wij dit debat voortzetten als wij de uitkomsten van dat debat tot ons genomen hebben. De optie van de heer Terlouw is dan ook niet principieel anders. Om aan de Tweede Kamer aan te geven dat wij geïnteresseerd zijn in haar bijdrage aan dit debat en dat wij daarover een oordeel willen vormen,

## De Vries

is het nog niet zo'n gek idee om het voorstel van de heer Platvoet te volgen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik trek mijn voorstel in ten gunste van dat van de heer Terlouw. Laten wij afspreken dat wij beoordelen of het zinvol is om een derde termijn te houden als het debat in de Tweede Kamer is afgerond.

De **voorzitter**: Ik heb het voorstel van de heer Terlouw zo begrepen dat hij voorstelt om de behandeling zoals gebruikelijk af te sluiten. Bij ommekomst van de resultaten van het debat in de Tweede Kamer kunnen wij dan opnieuw spreken over de wenselijkheid van een nieuw debat. Ik stel verder voor om, zoals gebruikelijk, volgende week te stemmen over de motie die op basis van de huidige discussie is ingediend.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik merk dat ik het voorstel van de heer Terlouw verkeerd heb geïnterpreteerd. Ik geef de voorkeur aan mijn eerdere voorstel, omdat de motie dan onderdeel blijft uitmaken van de beraadslaging in derde termijn.

De **voorzitter**: Ik begrijp uw standpunt. Ik ben echter aan regels gebonden. Overigens is door uw voorstel duidelijk aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van een heropening van dit debat.

Ik stel voor om de notitie voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik bedank alle deelnemers aan dit debat voor het feit dat wij dit debat nog voor 19.00 uur hebben afgerond. Dat biedt ons de ruimte om de behandeling door de Kamer in eerste termijn van het initiatiefwetsvoorstel van de heren Van Heemst en Vos nog voor de dinerpauze af te handelen. Ik heb namelijk het signaal gekregen dat de woordvoerders uiterst restrictief met hun spreektijd willen omgaan. De heren van Heemst en Vos hebben inmiddels aangegeven dat zij deze procedure op prijs stellen, omdat zij daardoor alle tijd hebben om zich goed voor te bereiden op hun antwoord. Ik stel voor om de vergadering vijf minuten te schorsen en dan te beginnen met de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt vijf minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het Voorstel van wet van de leden Van Heemst en O.P.G. Vos tot wijziging van de Woningwet en enige andere wetten in verband met maatregelen na sluiting van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen, alsmede de bij die ruimten behorende erven ten gevolg van verstoring van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet (Wet Victor) (24549).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Namens de VVD-fractie voeg ik graag een compliment toe aan de indrukwekkende reeks die de indieners van dit wetsvoorstel reeds ten deel is gevallen. Ondanks de lange weg van het wetsvoorstel, inmiddels ruim zes jaar, en de kritische opmerkingen van verschillende kanten tijdens dit proces, hebben de indieners met een taai doorzettingsvermogen vandaag bijna het eindpunt van deze lange weg bereikt. De complimenten zijn dan ook alleszins verdiend. Die gelden zeker ook voor de zorgvuldige wijze waarop zij zijn omgegaan met de tijdens het proces gesignaleerde knelpunten alsmede voor de reactie op het artikel van mr.dr. De Hoog: De wet VICTOR en het instrument van de onteigening. De minister van BZK heeft aangetoond dat goed lezen niet onbelangrijk is.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, ruim een jaar geleden, is door de woordvoerder van de VVD-fractie aangegeven dat dit initiatiefwetsvoorstel naar de mening van de VVD-fractie heel ver gaat. Het is een feit dat de bemoeienis van de gemeente met wie zich ergens mag vestigen en met het onteigenen, vormen zijn van inbreuk op het eigendomsrecht en dat is voor liberalen een grote stap. De VVD-fractie in dit huis schaaft zich volledig achter dit standpunt. Al in 1948 werd in de Universele Verklaring van de Rechten van de

Mens in artikel 17 vastgelegd dat eenieder recht heeft op eigendom; niemand mag willekeurig van zijn eigendom worden beroofd.

Voor mijn fractie was en is de kernvraag bij dit wetsvoorstel dan ook: is het aantasten van het eigendomsrecht door de overheid, zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd, zodanig gerechtvaardigd en wettelijk verankerd dat het niet in strijd is met het door mij genoemde universele eigendomsrecht zoals dat ook is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Nederlandse Grondwet. Deze vraag is weliswaar in 1997 ook uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling van de wet Victoria in 1997, maar het voorliggende wetsvoorstel gaat een royaal aantal stappen verder. Om die reden ligt het alleszins voor de hand dat deze vraag opnieuw aan de orde komt.

De VVD-fractie heeft niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Dat was bepaald niet vanwege desinteresse voor de materie, integendeel. Mijn fractie is echter van mening dat de indieners van het wetsvoorstel evenals de minister van BZK bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer, zowel schriftelijk als mondeling overtuigend hebben aangetoond dat het algemeen belang, het voorkomen van ordeverstoring, de voorgestelde maatregelen, met als ultimum remedium zelfs een onteigeningsprocedure, alleszins rechtvaardigen en dat ze op geen enkele wijze strijdig zijn met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de Nederlandse Grondwet. Om die reden zal mijn fractie volgaarne instemmen met het voorliggende wetsvoorstel.

De heer **Pastoor** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De CDA-fractie is met de indieners van wetsvoorstel 24549 van oordeel dat het gewenst, beter gezegd: noodzakelijk, is dat een door de wet gesanctioneerd vervolg gegeven kan worden aan de ontruiming van een drugspand. Wij willen de indieners graag complimenteren met hun initiatief. Wij willen de indieners ook dank zeggen voor hun zeer uitvoerige antwoorden op onze vragen en speciaal onze waardering uiten voor de uitputtende en gedegen reactie op de vragen van